



**UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA**



**DISSERTAÇÃO DE MESTRADO EM DIREITO E SEGURANÇA**

**A importância da Polícia Municipal na segurança.**  
**Noções e contributos da Polícia Municipal de Guimarães.**

**Autor: Gonçalo Filipe Pedrosa da Silva Amado**

**Orientadora: Professora Doutora Maria de Assunção do Vale Pereira**

**Lisboa, janeiro de 2016**



---

## **Dedicatória**

*Para as duas mulheres da minha vida,  
pelas horas de convívio que o último ano dedicado a este trabalho, lhes tolheu.*



*“Cada homem é um fenómeno que se não  
repete e que por isso não pode ser frustrado”*

Adriano Moreira



---

## Agradecimentos

Desde que decidimos realizar esta dissertação até à fase final, houve muitas pessoas que direta ou indiretamente permitiram, através da sua prestimosa colaboração, apoio e orientação, para que a mesma fosse elaborada.

E como não existe trabalho sem sacrifício é imprescindível prestar homenagem a todos aqueles que muito contribuíram para a realização do que outrora não passava de uma utopia. Assim, eis o momento de lhes prestar uma lisonjeira, simples, mas digna homenagem.

Agradecemos em particular à Sr.<sup>a</sup> Professora Doutora Maria de Assunção do Vale Pereira, que mau grado as vastas e relevantes funções que desempenha, amavelmente aceitou ser a orientadora da nossa dissertação, incentivando e orientando-nos o trabalho. Pela sua imediata disponibilidade em aceder a orientar esta dissertação, pelo entusiasmo transmitido e pela extraordinária celeridade que patenteou ao longo do trabalho, revendo as sucessivas fases do estudo, incorporando bibliografia, técnicas, conselhos e reflexões que enriqueceram inabalavelmente este documento. Agradecemos-lhe a orientação desta dissertação, pela exigência, que resultou em críticas que acolhemos, e que nos obrigaram a apurar ainda melhor os nossos argumentos.

Queremos agradecer ainda a todos os professores com quem tivemos o privilégio de trabalhar, no âmbito curricular do presente mestrado, pela forma simples, leal, como nos transmitiram os conhecimentos, por nos terem dado as bases que possibilitaram a realização do mesmo, e que orientarão, para sempre, a nossa conduta profissional.

Agradecemos ao Exmo. Sr. Professor Doutor Jorge Bacelar Gouveia pelos conhecimentos transmitidos, pelo estímulo e forte impulso prestado em prol da realização deste trabalho e na procura incessante de novos conhecimentos e competências, assim como pela ajuda na seleção do tema e as novas perspetivas que nos proporcionou.

Não poderíamos deixar de agradecer ao Sr. Henrique Araújo, graduado-coordenador da Polícia Municipal de Guimarães, pela pronta e ampla colaboração, pela sua disponibilidade, em particular com a cedência vastíssimo material, e orientação documental, sem o qual este estudo não teria sido possível concretizar-se, sob os imprescindíveis parâmetros do rigor e da atualidade. Agradecemos também ao Sr. Daniel Oliveira, técnico superior da Polícia Municipal de Guimarães, pela pronta disponibilidade e pelo incansável apoio que nos prestou.



Agradecemos aos agentes da Polícia Municipal de Guimarães, que acederam responder ao inquérito, permitindo que os dados recolhidos sustentassem uma parte muito significativa da análise deste trabalho. Além da sua prestimosa colaboração, também aqui homenageamos o seu excelente desempenho nas suas funções, com enorme brio profissional, apesar dos sacrifícios a que estão sujeitos.

Pelo seu apoio e preciosos contributos, agradecemos ao Dr. António Magalhães, que nos permitiram melhorar o nosso trabalho.

A todos os que contribuíram, de alguma forma, para a realização deste trabalho, não podendo deixar de referir os camaradas do Curso de Promoção a Oficial Superior 2013/2014, que connosco iniciaram esta etapa. O nosso agradecimento sincero.

Não podemos deixar de agradecer à nossa família pela compreensão e apoio dispensados na elaboração deste projeto, desde a paciência, amor e muitas ausências, que não nos deixaram despender o tempo que mereciam. Aos nossos amigos que sempre acreditaram e nos apoiaram neste trilha da vida.

A todos, um grande bem haja!



## Índice

Introdução .....	1
1. A Polícia .....	8
a. Evolução histórica do conceito .....	8
b. Definição de Polícia no Direito Administrativo .....	9
c. Evolução da Polícia em Portugal .....	10
2. Modalidades de polícia .....	13
a. Polícia Judiciária .....	14
b. Polícia administrativa geral .....	15
c. Polícias administrativas especiais .....	16
3. Caracterização das Polícias portuguesas .....	18
4. Órgãos de Polícia Criminal .....	20
a. A sua existência em Portugal .....	20
b. Competências de investigação criminal .....	26
c. Funções processuais penais .....	27
5. Medidas cautelares e de polícia .....	29
6. Forças e Serviços de Segurança .....	31
a. Guarda Nacional Republicana .....	32
b. Polícia de Segurança Pública .....	34
c. Polícia Judiciária .....	35
d. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras .....	36
e. Serviço de Informações e Segurança .....	37
7. A cooperação policial .....	38
8. A Segurança .....	41
a. O conceito .....	42
b. Tipos de segurança .....	43
1) Segurança nacional .....	44
2) Segurança pública .....	44
3) Segurança interna .....	45
9. A insegurança .....	47
a. O conceito .....	48
b. A violência urbana .....	49
c. As incivildades .....	50
10. A “teoria dos vidros partidos” .....	52



a. O papel da comunidade e das forças policiais .....	53
b. A “teoria dos vidros partidos” e a tolerância zero .....	54
c. O exemplo de Nova Iorque .....	55
11. Autarquias locais .....	56
a. Elementos, categorias e órgãos .....	56
b. Órgãos municipais e respetivas competências .....	58
c. Autonomia .....	59
12. Os Conselhos Municipais de Segurança .....	61
13. A Polícia Municipal .....	63
a. A Polícia Municipal em Portugal até 1976 .....	63
b. A Polícia Municipal em Portugal após 1976 .....	64
c. Cooperação entre a administração central e os municípios .....	67
d. A dependência orgânica e funcional .....	69
e. Características e competências .....	70
f. Competências de fiscalização .....	71
g. Funções de segurança e judiciárias .....	72
h. As Polícias Municipais de Lisboa e do Porto .....	75
i. Distribuição territorial das Polícias Municipais .....	76
14. Pessoal da Polícia Municipal .....	79
a. O efetivo .....	79
b. As carreiras .....	79
c. Recrutamento e formação do pessoal .....	80
d. Utilização de meios coercivos .....	82
e. Uso de uniforme e identificação .....	83
15. Direito Comparado .....	86
a. Espanha .....	86
b. França .....	87
c. Itália .....	89
16. O concelho de Guimarães .....	92
a. Enquadramento geográfico e demográfico .....	92
b. Vias de comunicação e infraestruturas .....	94
c. Setores de atividade .....	95
d. Referências históricas, culturais e turísticas .....	96
e. Perceções criminais no concelho de Guimarães .....	96



17. Polícia Municipal de Guimarães .....	98
a. A sua criação.....	98
b. A implementação .....	99
c. Funcionamento atual.....	100
18. O pessoal da Polícia Municipal de Guimarães .....	102
a. Caracterização do efetivo .....	102
b. Motivações profissionais .....	103
c. Perceções do efetivo da PMG, ao nível da segurança .....	104
d. Conclusões .....	107
19. Competências da PMG .....	108
a. Papel no combate às incivilidades .....	108
b. Outras atividades de polícia e de segurança .....	109
c. Conclusões .....	111
20. Considerações finais.....	112
 Bibliografia.....	118
Documentos oficiais.....	121
Outros documentos oficiais consultados.....	133
Outros trabalhos consultados.....	134
Webgrafia.....	135

### **Índice de Anexos:**

Anexo A – Inquérito efetuado aos agentes da Polícia Municipal de Guimarães.....	138
Anexo B – Guião de entrevista ao Graduado-coordenador, Sr. Henrique Araújo.....	144
Anexo C – Guião de entrevista ao Dr. António Magalhães .....	146

### **Índice de Figuras:**

Figura 1– Viatura e agentes da Polícia Municipal .....	84
Figura 2 – As freguesias do concelho de Guimarães.....	94
Figura 3 – Atuais instalações da PMG.....	101

### **Índice de Tabelas:**

Tabela 1 – Distribuição do efetivo policial da PMG por categoria profissional.....	102
--	-----





---

Tabela 2 – Perfil dos agentes da PMG.....	102
Tabela 3 – Motivações profissionais dos agentes da PMG.....	104
Tabela 4 – Perceções dos agentes da PMG ao nível da segurança.....	105
Tabela 5 – Exercício de outras funções de segurança.....	106
Tabela 6 – Conhecimento dos cidadãos acerca do trabalho da PMG.....	106



## Resumo

O desafio do presente trabalho consistiu em avaliar a importância da Polícia Municipal na melhoria da segurança dos cidadãos, aferindo-se desta realidade através de contributos da Polícia Municipal de Guimarães.

A IV Revisão Constitucional, em 1997, possibilitou aos municípios portugueses a criação de corpos de polícia administrativa. Estes serviços, designados por Polícias Municipais, têm vindo a surgir gradualmente em vários concelhos.

Atualmente as Polícias Municipais têm a sua regulamentação jurídica fundamental na Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, que, em conformidade com a Constituição da República Portuguesa, estabelece que estas devem ser vistas como serviços municipais, que atuam num espaço territorialmente delimitado, que corresponde ao município a que cada uma pertence. Nos termos do artigo 237º, nº 3, da Constituição, as Polícias Municipais são serviços municipalizados, que devem cooperar na manutenção da ordem pública e na proteção das comunidades locais, exercendo, em cooperação com as forças de segurança, funções de segurança pública.

O conceito de segurança vem assumindo uma importância cada vez mais relevante junto das populações. É igualmente inquestionável afirmar que, atualmente, a insegurança atinge toda a sociedade e é uma das maiores preocupações das autoridades policiais.

Para se encontrar respostas adequadas, apurámos que existem vários estudos sobre estas temáticas. A fim de podermos dar o nosso contributo, debruçamo-nos sobre este assunto, tendo tido o apoio da Polícia Municipal de Guimarães, na elaboração deste trabalho.

Assim, tendo por base um inquérito, foram auscultados, enquanto atores privilegiados, os agentes da Polícia Municipal de Guimarães, de forma a conhecermos as suas perceções relativamente aos problemas de segurança com que se deparam, no âmbito da segurança. Entendemos solicitar-lhes resposta em particular às seguintes questões: Quais as situações mais facilitadores de crime? Qual a importância da Polícia Municipal de Guimarães na prevenção criminal? Quais as estratégias para prevenção das incivildades? Que outras competências que podem ser conferidas às Polícias Municipais?

Os resultados apurados permitiram-nos concluir que as incivildades facilitam a ocorrência de crimes e que as Polícias Municipais podem ter um papel mais interventivo na segurança das populações. Caso lhes fossem concedidas outras atribuições, além das que já possuem, as Polícias Municipais poderiam alcançar outro nível de eficácia. No entanto



entendemos que qualquer alteração às atribuições desta polícia, necessitará de uma reflexão séria e profunda, que encontre alternativas de complementaridade com as forças de segurança, que não colida com as atribuições atuais de alguma das partes, nem com os interesses dos cidadãos.

### **Palavras-Chave**

Polícia Municipal, Segurança, Presidente da Câmara, Cooperação, Conselho Municipal de Segurança, Força de Segurança, Poder Local, Polícia Municipal de Guimarães.



---

## **Abstract**

The challenge of this work is to assess the importance of the municipal police in improving the safety of citizens, if gauging from this reality through contributions from the Municipal Police Guimarães.

The IV Constitutional Review in 1997, enabled the Portuguese municipalities creating administrative police bodies. These services, known as Municipal Police, have gradually come up in several municipalities.

Currently the Municipal Police have their fundamental legal regulations of Law No. 19/2004 of 20 May, which, according to the Portuguese Constitution provides that these must be seen as municipal services, which act in a space territorially delimited, which corresponds to the municipality that each belongs. Under Article 237, paragraph 3, of the Constitution, the Municipal Police are municipal services, which shall cooperate in the maintenance of public order and protection of local communities, acting in cooperation with the security forces, public security functions.

The safety concept has been taking an increasingly significant importance within the population. Is also no doubt say that, currently, insecurity affects all of society and is a major concern of law enforcement authorities.

To find suitable answers we found that there are several studies on these subjects. In order to be able to make our contribution, text looks us on this subject, having had the support of the Municipal Police Guimarães, in the preparation of this work.

Thus, based on a survey, they were sounded out, as privileged actors, agents of the Municipal Police Guimarães, in order to know their perceptions with regard to security issues faced in the context of security. We understand ask them to answer in particular the following questions: What are the most facilitators situations of crime? How important is the Municipal Police Guimarães in crime prevention? What are the strategies for prevention of incivilities? What other skills that can be conferred upon the Municipal Police?

The results obtained allowed us to conclude that incivilities facilitate the occurrence of crimes and that the Municipal Police may have a more active role in the security of the population. If you were given other duties, in addition to that already have, the Municipal Police could reach another level of effectiveness. However we understand that any change to the tasks of this police need a serious and profound reflection, to find complementary



---

alternatives with the security forces, which does not conflict with current assignments of any of the parties or with the interests of citizens.

### **Keywords**

Municipal police, security, Mayor, Cooperation, Municipal Security Council, Security Forces, Local Government, Municipal Police Guimarães.



---

## **Lista de abreviaturas, siglas e acrónimos**

AE – Autoestrada

AM – Assembleia Municipal

AMG – Assembleia Municipal de Guimarães

ANSR – Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária

AR – Assembleia da República

Art.º – Artigo

ASAE – Autoridade de Segurança Alimentar e Económica

ATA – Autoridade Tributária e Aduaneira

CA – Comunidades Autónomas

CE – Código da Estrada

CEFA – Centro de Estudo e Formação Autárquica

CM – Câmara Municipal

CMG – Câmara Municipal de Guimarães

CML – Câmara Municipal de Lisboa

CMS – Conselho Municipal de Segurança

CMVM – Comissão do Mercados de Valores Mobiliários

CPP – Código de Processo Penal

CRP – Constituição da República Portuguesa

Dec. ret. – Declaração de retificação

DGOTDU – Direção Geral de Organização do Território e Desenvolvimento Urbano

DGSP – Direção-Geral da Segurança Pública

DL – Decreto-Lei

DR – Diário da República

DUDH – Declaração Universal dos Direitos do Homem

EN – Estrada Nacional

EPPSP – Escola Prática de Polícia de Segurança Pública

EUA – Estados Unidos da América

FA – Forças Armadas

FDUP – Faculdade de Direito da Universidade do Porto

FS – Forças de Segurança

FSS – Forças e Serviços de Segurança

GAFC – Gabinete de Apoio aos Fundos Comunitários



GF – Guardas Florestais

GNR – Guarda Nacional Republicana

GRP – Guarda Real de Polícia

IESM – Instituto de Estudos Superiores Militares

IGAI – Inspeção Geral de Administração Interna

IGP – Intendência-Geral da Polícia

INE – Instituto Nacional de Estatística

ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas

ISS – Instituto de Segurança Social

JIC – Juiz de Instrução Criminal

LOIC – Lei orgânica de investigação criminal

LSI – Lei de Segurança Interna

MAI – Ministério de Administração Interna

OPC – Órgãos de Polícia Criminal

PC – Presidente da Câmara

PGR – Procuradoria-Geral da República

PI – Polícia de Investigação

PIIC – Plataforma para o Intercâmbio de Informação Criminal

PJ – Polícia Judiciária

PJM – Polícia Judiciária Militar

PL – Polícia Local

PM – Polícia Municipal

PMG – Polícia Municipal de Guimarães

PSP – Polícia de Segurança Pública

RCM – Resolução do Conselho de Ministros

Ret. – Retificação

ROFSPM – Regulamento de Organização e Funcionamento do Serviço de Polícia Municipal

SEF – Serviço de Estrangeiros e Fronteiras

SGSSI – Secretário – Geral do Sistema de Segurança Interna

SIS – Serviço de Informações de Segurança

SNPM – Sindicato Nacional de Polícias Municipais

SEPNA – Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente



UF – União das Freguesias

UNL – Universidade Nova de Lisboa





## **Introdução**

### **a. Objetivo**

O presente trabalho de investigação insere-se no âmbito do curso de mestrado em Direito e Segurança, lecionado na Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa (UNL).

Durante a parte académica, em que o objetivo foi estudar a Polícia Municipal (PM), elaborou-se o seguinte trabalho individual: “*Polícia Municipal: sobreposição ou complementaridade às Forças de Segurança?*” Este documento visou teorizar sobre a PM, nomeadamente se as suas competências e atribuições se poderiam sobrepor ou por outro lado, complementar as Forças de Segurança (FS).

O documento que agora se elabora teve apoio no trabalho referido anteriormente, o que nos permitiu outro alcance nesta temática, possibilitando-nos um conhecimento mais aprofundado da PM, em particular da PM de Guimarães.

Percecionar como e o porquê da existência da PM motivou a dedicação deste trabalho, procurando-se estabelecer uma correlação entre o pensamento político do legislador, a aplicabilidade da lei e a sua efetiva implementação no terreno.

Para a elaboração do presente trabalho, partiu-se do pressuposto que, apesar de desempenharem uma função meramente administrativa e de fiscalização, as PM podem ter um papel importante na segurança, pelo que foram formuladas as seguintes perguntas de partida: Qual o papel das PM na prevenção criminal? Qual a importância das PM no âmbito da segurança? Em que termos a cooperação com as FS, pode contribuir para a segurança pública? Que contributos e noções poderá trazer a PMG ao âmbito deste estudo? Poderão ser conferidas outro tipo de competências às PM?

### **b. O tema**

É inegável que as instituições de cariz policial têm aumentado em Portugal. Esta situação deve-se sobretudo à intervenção do Estado na sociedade, cujos bens sociais necessitam cada vez mais de proteção policial. É nesta perspetiva que surgem as PM, que constituem o objeto do nosso estudo.

O início do 3º milénio trouxe a municipalização da segurança na pátria lusa. No Portugal autárquico assistiu-se à emergência da PM, iniciada em 2000, e antecedida, em



1998, com a institucionalização do Conselho Municipal de Segurança (CMS)<sup>1</sup> (Clemente 2006, 103). A criação das PM irrompeu enquanto veículo fundamental da territorialização da segurança e como solução que se previa poder conduzir à redução das competências de polícia administrativa das FS (Coimbra 1999, 503).

Fonte de algumas críticas, o surgimento das PM com a natureza que hoje lhe conhecemos<sup>2</sup>, tem o seu arranque com a revisão constitucional de 1997, que no artigo (art.º) relativo ao poder local<sup>3</sup>, introduz um n.º 3, no qual, de forma inovadora (Castro 2007, 137), se estabeleceu o seguinte: “*As polícias municipais cooperam na manutenção de tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais*”.

Apesar dessas críticas, indefinições e confusões iniciais, as PM são uma realidade atual em Portugal e, com esta realidade, surge necessariamente uma nova abordagem do tema segurança, em virtude de ter aparecido um novo interlocutor policial de cariz administrativo e dependente do poder local.

As PM encontram atualmente a sua regulamentação fundamental nos seguintes diplomas legais: Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, que estabelece o regime e forma de criação das PM; Decreto-Lei (DL) n.º 197/2008, de 7 de outubro, que estabelece as regras a observar na criação das PM, DL n.º 239/2009, de 16 de setembro, que define os direitos de deveres dos agentes de PM e regula as condições e o modo de exercício das respetivas funções, assim como na recentemente publicada Portaria n.º 304-A/2015, de 22 de setembro, que define os modelos e as regras a que devem obedecer os artigos de uniforme, insígnias e equipamentos das PM.

São igualmente importantes os vários regulamentos municipais de criação desta polícia, por definirem, dentro do quadro da lei, algumas particularidades de cada uma das PM.

As PM são serviços municipalizados especialmente vocacionados para o exercício de funções de polícia administrativa no espaço territorial correspondente ao do respetivo município<sup>4</sup>. Nos termos do art.º 237º, n.º 3 da Constituição, as PM cooperam na manutenção da ordem pública e na proteção das comunidades locais, exercendo, em

---

<sup>1</sup> Lei n.º 33/98, de 18 de julho.

<sup>2</sup> Polícia de cariz fundamentalmente administrativo à qual estão vedadas as atividades de segurança interna em geral, salvo as que o seu estatuto prevê, e dependente de órgãos municipais dotados de verdadeira autonomia.

<sup>3</sup> Art.º 237º, da Constituição da República Portuguesa (CRP).

<sup>4</sup> Art.º 1º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.



cooperação com as FS, funções de segurança pública nos domínios previstos na Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

As PM exercem funções que se inserem nas atribuições dos municípios, atuando prioritariamente na fiscalização do cumprimento quer das normas regulamentares municipais, quer das normas de âmbito nacional, cuja competência de aplicação ou de fiscalização esteja cometida ao município e ainda na aplicação efetiva das decisões das autoridades municipais<sup>5</sup>.

### **c. Método de trabalho**

Para a realização deste trabalho, a metodologia adotada cingiu-se à análise documental, trabalho de campo, através da realização de inquéritos e entrevista, ambos os métodos aliados à nossa experiência profissional. Da pesquisa documental, procedemos à leitura e análise de diversas obras bibliográficas e documentos existentes sobre esta temática. Para cumprir esse objetivo apurou-se que existem vários estudos sob a forma de teses, artigos e monografias.

A doutrina deu-nos contributos fundamentais para a realização deste trabalho. Se por um lado, existem vários estudos acerca da PM, sob a forma de teses, artigos e monografias, por outro, existe uma obra fundamental<sup>6</sup>, cuja autora é Catarina Sarmiento e Castro. Marcello Caetano continua a ser uma referência relativamente aos aspetos gerais de polícia, que embora seja estudado numa obra geral de direito administrativo<sup>7</sup>, tornou-se fundamental para o tratamento desta matéria em Portugal. Para um melhor enquadramento da noção de segurança, optou-se por ter como base, os conteúdos das diversas obras publicadas por Armando Carlos Alves.

Relativamente ao trabalho de campo decidimos efetuar algumas entrevistas dirigidas a pessoas relacionadas com a PMG, tendo também contado com a prestimosa ajuda dos agentes da PMG, que através do preenchimento de um inquérito, nos permitiu recolher os seus contributos e perceções sobre o seu papel enquanto agente da referida polícia, o que se tornou fundamental para elaboração deste estudo.

---

<sup>5</sup> Art.º 3º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>6</sup> “A questão das Polícias Municipais”.

<sup>7</sup> “Manual de Direito Administrativo”.



#### **d. Justificação do tema**

Durante a parte académica do presente curso, a realização do trabalho: “*Polícia Municipal: sobreposição ou complementaridade às Forças de Segurança?*”, possibilitou-nos um maior conhecimento sobre esta temática, e suscitou-nos vontade e interesse em aprofundar este estudo.

A razão que levou à escolha deste tema teve por suporte duas razões fundamentais. Em primeiro lugar o nosso conhecimento sobre a temática segurança, o que permitiu aproveitar esta vantagem para o aprofundamento da matéria em estudo, dando deste modo o nosso contributo ao debate sobre esta matéria. Outra das razões, que nos levaram a optar pela realização deste trabalho, prende-se com o facto do nosso contexto profissional nos permitir ter alguns conhecimentos do objeto de estudo, que se traduz num interesse particular sobre estas temáticas, não somente por nos serem familiares, mas também por nos facilitarem a pesquisa e o acesso aos dados, proporcionando uma maior eficiência nos recursos utilizados no decurso do estudo que se pretende elaborar, como uma evidente maior eficácia no alcance dos resultados que pretende obter.

Em particular, o nosso contexto profissional deu-nos um grande um apoio à elaboração deste documento. Deste modo, passamos a discorrer acerca do mesmo.

Desde o início da nossa carreira profissional, em outubro de 2003, que exercemos funções policiais. Depois de uma passagem pelo Destacamento Territorial de Miranda do Douro, assumimos o comando do Destacamento da Guarda Nacional Republicana (GNR) de Guimarães, entre 17 de novembro de 2005 a 4 de setembro de 2011, área que engloba os Postos Territoriais dos concelhos de Guimarães, Fafe, Vizela, Cabeceiras de Basto e Celorico de Basto. Importa referir que no concelho de Guimarães a GNR se articula em 3 (três) Postos Territoriais: Guimarães (sedeado em São Torcato), Taipas e Lordelo.

Posteriormente exercemos funções de comandante do Destacamento da GNR de Póvoa de Lanhoso, entre 5 de setembro de 2011, a 15 de março de 2015, área que engloba os Postos Territoriais dos concelhos de Póvoa de Lanhoso, Amares, Vieira do Minho e Terras de Bouro. Após esta experiência, de 16 de março de 2015 até à presente data, passámos a exercer as funções no Estado – Maior no Comando Territorial da GNR de Braga, nomeadamente de Chefe da Secção de Recursos Logísticos e Financeiros.

Ao longo deste percurso profissional, foi-nos possível lidar diretamente com as PM de Fafe, de Cabeceiras de Basto e de Vieira do Minho. Também tivemos o prazer de trabalhar com a PMG, com a qual se trocaram entusiasmantes experiências profissionais, entre as quais salientamos algumas operações desencadeadas em conjunto, em especial nos



diversos eventos realizados no concelho, assim como no combate à venda de viaturas estacionadas ilegalmente na via pública.

#### **e. Estrutura do trabalho**

Este documento é uma dissertação realizada no âmbito do mestrado em Direito e Segurança, organizado pela Faculdade de Direito da UNL, dando seguimento à primeira fase de pós-graduação integrada no Curso de Promoção a Oficial Superior da GNR, que decorreu no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), entre 16 de setembro de 2013 e 30 de maio de 2014.

O presente trabalho teve o seu início a 15 de dezembro de 2015 com o envio da documentação necessária para os serviços académicos da Faculdade de Direito da UNL, nomeadamente o tema escolhido e a aceitação por parte do nosso orientador.

O resultado esperado no final deste trabalho é que possamos ter uma ideia mais clara sobre o que são as PM, de que forma estas podem contribuir para melhorar os níveis de segurança dos cidadãos, e principalmente, como se articulam no desenvolvimento da sua atividade, com as FS. Assim, um dos principais objetivos deste trabalho foi compreender e procurar resposta para algumas respostas acerca dos limites e as competências da PM, através de uma busca nos vários acervos existentes sobre estas temáticas.

Deste modo, face aos objetivos propostos, organizou-se o presente estudo em vinte capítulos, de acordo com o seguinte plano:

Para nos podermos pronunciar sobre as PM é indispensável saber o que significa a noção mais geral de polícia. Assim, num primeiro capítulo descreveremos a evolução histórica do conceito de polícia, a sua definição no Direito Administrativo, bem como a sua evolução em Portugal. Ainda numa perspetiva generalista deste tema, avançaremos no capítulo seguinte para uma explanação acerca das modalidades de polícia, nomeadamente, a judiciária, a administrativa geral e a administrativa especial.

No terceiro capítulo faremos uma caracterização das polícias portuguesas, o que nos servirá de alavanca o capítulo seguinte, no qual discorreremos sobre o papel preponderante dos órgãos de polícia criminal (OPC), uma vez que para a elaboração deste trabalho, é importante, que saibamos quais são, os que existem em Portugal, assim como as suas competências de investigação criminal e funções processuais penais.



Tendo em consideração que a investigação sobre polícia exige algum diálogo com o direito penal, no capítulo quinto falaremos sobre as medidas cautelares e de polícia existentes na legislação processual penal portuguesa.

Após conhecermos melhor a organização dos sistemas judiciário e de investigação criminal, no sexto capítulo, avançamos para uma análise à organização das forças e serviços de segurança (FSS): GNR, Polícia de Segurança Pública (PSP), Polícia Judiciária (PJ), Serviço de Estrangeiros e Fronteiras (SEF) e Serviço de Informações e Segurança (SIS).

De modo a terminarmos o enquadramento ao sistema policial e judicial, a fim compreendermos melhor estes dois capítulos anteriores, no capítulo seguinte, iremos versar sobre a cooperação policial.

No capítulo oitavo chegamos a um dos temas fundamentais deste estudo e que carece de uma análise profunda: a segurança. Para refletir sobre este tema, decidimos começar pela análise do conceito, recorrendo de seguida acerca dos vários tipos de segurança: nacional pública e interna. É pela sociologia que passa o estudo do bastante propalado “*sentimento de insegurança*”. Este conceito determinou modificações na compreensão da polícia dos dias de hoje, assim abordaremos este tema, nomeadamente a violência urbana e as chamadas incivilidades. Estas temáticas serão o lançamento para o décimo capítulo, que consideramos igualmente de extrema importância para o enquadramento do presente trabalho, uma vez que falaremos sobre a sobejamente conhecida “*teoria dos vidros partidos*”, associada à estratégia policial de tolerância zero, tendo em conta o exemplo de Nova Iorque.

Em virtude do tema do presente trabalho ser a PM, força que está sob tutela das autarquias, no capítulo décimo primeiro, numa perspetiva jurídico-administrativa, que nos ajudará a enquadrar as PM na organização administrativa, iremos explicar acerca das autarquias locais, nomeadamente os seus elementos, categorias, órgãos, competências e sua autonomia. Sendo os CMS uma entidade de âmbito municipal, e dada a sua manifesta relevância neste estudo, no capítulo seguinte faremos uma pequena abordagem a esta temática.

Depois de analisados diversos conceitos, de acordo com o reproduzido anteriormente, iremos avançar para o tema principal deste estudo: a PM. Assim, decidimos dividir esta temática em 2 (dois) capítulos: a PM e o pessoal da PM. No capítulo sobre a PM, começaremos por fazer um enquadramento histórico desta Polícia em Portugal, para de seguida avançarmos para a cooperação entre a administração central e os municípios, a



dependência orgânica e funcional, características e competências de fiscalização, funções de segurança e judiciárias, terminando na distribuição territorial das PM. Para uma mais eficaz compreensão da PM, torna-se essencial um enquadramento das funções atribuídas aos agentes da PM através da legislação. Assim, no capítulo sobre o pessoal da PM, iremos transpor as carreiras do efetivo, o recrutamento e formação, forma de utilização dos meios coercivos, assim como o uso de uniforme e de identificação.

Neste tipo de estudos, o Direito Comparado torna-se fundamental para podermos aclarar algumas questões, deste modo no capítulo décimo quinto, iremos analisar com especial ênfase a situação da Espanha, França e Itália.

Dadas as atribuições da PM, em particular da PMG, entendeu-se no capítulo décimo sexto, a fim de dar maior ênfase ao nosso estudo, haver necessidade em conhecer melhor o concelho de Guimarães, nomeadamente o seu enquadramento geográfico e demográfico, vias de comunicação e infraestruturas, setores de atividade da população, referências históricas, culturais e turísticas, bem como algumas perceções criminais do concelho.

O capítulo décimo sétimo, será dedicado à PMG, onde falaremos sobre a sua criação, implementação e funcionamento atual. Tendo em conta o trabalho de campo realizado, em particular a execução do questionário por parte dos agentes da PMG, no capítulo seguinte abordaremos o seu pessoal, caracterizando o efetivo a suas perceções ao nível da segurança, para de seguida procedermos a algumas conclusões. No capítulo décimo nono, aproveitando as entrevistas realizadas, decidimos abordar este capítulo a PMG, em particular as suas funções de segurança, o seu papel no combate às incivildades, assim como outras atividades de segurança.

Esta dissertação termina no vigésimo capítulo, com algumas conclusões e considerações finais, dando especial relevância à importância que as PM têm na segurança, a fim respondermos às perguntas formuladas no início da elaboração do presente documento.





## 1. A Polícia

### a. Evolução histórica do conceito

O termo polícia tem origem etimológica no grego “*politeia*” e no latim “*politia*”, coincidindo a sua raiz com a palavra política. Associado à “*polis*”<sup>8</sup>, esta serve para designar, a constituição, o ordenamento, o regime ou a forma de governo da cidade-estado, incluindo o estatuto dos cidadãos, que são, dentro dos membros desta, aqueles que participam na vida política (Raposo 2006, 21). Significou a organização da comunidade política e da cidade-estado, começando por ser isso mesmo: polícia de cidade, bem mais próxima de um âmbito espacial limitado do município do que do atualmente preponderante cariz nacional, longe ainda de um sentido depreciativo que mais tarde adquiriria (Castro 2003, 21).

Platão entre outros autores clássicos definia a polícia como a vida, a regra e a lei que mantém a Cidade. A ideia de que a polícia representava a alma da Cidade foi defendida por Sócrates. Por outro lado, Aristóteles defendia que a boa ordem e o Governo da cidade eram o mais precioso dos bens (Castro 2003, 22).

Este vasto sentido perdurou por toda a Idade Média, no entanto, é principalmente a partir do Estado Moderno que o poder “*polícia*”, residual na Idade Média, aparece enquanto promoção do bem-estar social, adequando e reproduzindo equilíbrios sociais.

Durante o absolutismo, face à inexistência da separação de poderes, o “*poder do príncipe*”<sup>9</sup>, não sendo sujeito à Constituição ou à lei, isto é, sem controlo por parte dos tribunais, era um poder de decisão absoluto sobre todos os aspetos da vida do cidadão, envolvendo a prevenção das desordens na sociedade, mas também de promoção do seu bem-estar.

Na Alemanha do séc. XVII, procedeu-se à separação da noção da justiça da de polícia, com a fundamentação de que em assuntos de polícia não havia recurso. Apenas os assuntos privados estão vinculados pelo direito, só estes estão sujeitos aos tribunais. Os assuntos da Administração eram subtraídos ao direito e ao controlo pelos tribunais, e toda a atividade administrativa se identificava com a atividade de polícia (Castro 2003, 23-24).

Por influência das correntes filosóficas do séc. XVIII, nomeadamente pela ideia do princípio da separação de poderes, dá-se então uma mudança decisiva na compreensão do

---

<sup>8</sup> Antigas cidades gregas.

<sup>9</sup> Entendia-se que, sendo o rei senhor de um poder recebido de Deus, que lhe caberia definir o “*quê*” e “*como*” da ação da polícia.





poder de polícia. As funções de polícia passam a estar juridicamente reguladas e o conteúdo material desta liga-se agora apenas às tarefas de defesa perante os perigos (Castro 2003, 25).

A promoção do bem-estar é definitivamente afastada do âmbito das tarefas de polícia, perdendo-se o uso da ideia de polícia nas áreas da administração económica e sanitária, entre outras. Deste modo, no séc. XIX a conceção de polícia sofre uma limitação material, restringindo-se à defesa perante os perigos, ou de manutenção da ordem, tranquilidade e salubridade, sendo a esfera pessoal do indivíduo garantida pela proteção judicial.

A polícia era então uma administração de autoridade, cujo sentido negativo de imposição de restrições teima em reinar, mesmo na atualidade (Castro 2003, 21-27).

#### **b. Definição de Polícia no Direito Administrativo**

Marcello Caetano definiu polícia como *“o modo de actuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das actividades individuais susceptíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objecto evitar que se produzam, ampliem ou generalizam os danos sociais que as leis procuram prevenir”* (Caetano 1994, 1150).

No modelo tradicional, vigente até à Constituição de 1976, a função polícia encontrava-se muito associada a dois traços característicos: apresentava-se como atividade administrativa autoritária, impositiva de restrições aos direitos dos particulares e, ao mesmo tempo, destinada a prevenir e afastar os perigos de lesão para os bens sociais gerais que pudessem resultar do exercício de atividades individuais (Cavaco 2003, 106).

A polícia é um modo de atividade administrativa, no entanto os serviços de polícia não se confundem com outros serviços da administração. Acentuando este aspeto, queremos excluir do conceito, as decisões judiciais que decretam providências cautelares, medidas de segurança e outras, pois que a existir sentença judicial ou ação do juiz regulada pelas leis processuais, sai-se da esfera policial (Caetano 1994, 1149-1150).

Pode-se considerar polícia, como a atividade da Administração Pública que consiste na emissão de regulamentos e na prática de atos administrativos e materiais que controlam condutas perigosas dos particulares com o fim de evitar que estes venham a ou continuem a lesar bens sociais cuja defesa preventiva através de atos de autoridade seja consentida pela ordem jurídica (Correia 1994, 393).

Estaremos perante uma lei de polícia sempre que nela se contenham normas que confirmem poderes de polícia ou organizem os meios necessários ao seu exercício. Mas a



atividade pela qual o Estado cria as leis de polícia não é, em si, atividade policial, pois esta tem natureza administrativa e aquela, carácter legislativo.

A polícia é atuação da autoridade, pois pressupõe o exercício de um poder condicionante de atividades alheias, garantindo a coação sob a forma característica da Administração, isto é, por execução prévia<sup>10</sup>.

A polícia intervém nas atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais. Só aquilo que constitua perigo suscetível de projetar-se na vida pública interessa à polícia, e não o que apenas afete interesses privados ou a intimidade das existências pessoais. Tudo o que é particular escapa ao domínio policial enquanto não crie o risco de uma perturbação da ordem, da segurança, da moralidade, da saúde pública. Quando se faz referência a interesses gerais quer-se também significar que se trata de interesses decorrentes de relações gerais de subordinação dos indivíduos, e não daqueles casos de subordinação especial que, visando a existência, conservação ou funcionamento de uma corporação, de um organismo ou de um serviço, fazem nascer o poder disciplinar (Caetano 1994, 1151).

O objetivo próprio da polícia é a prevenção dos danos sociais, segundo o velho princípio de que mais vale prevenir que remediar. No entanto essa ação acauteladora, isto é, essa vigilância para evitar os danos, pode exercer-se em várias circunstâncias.

Os danos sociais a prevenir devem constar da lei. Este é o elemento jurídico fundamental do instituto da polícia (Caetano 1994, 1151-1152).

O conceito de polícia no Direito administrativo moderno não é então uma resposta simples de dar. Em harmonia com as ideias até aqui expostas, podemos definir a polícia como o modo de atuar da autoridade administrativa que consiste em intervir no exercício das atividades individuais suscetíveis de fazer perigar interesses gerais, tendo por objeto evitar que se produzam, ampliem ou generalizam os danos sociais que a lei procura prevenir.

### **c. Evolução da Polícia em Portugal**

Nos dias de hoje, a palavra polícia tem um significado inteiramente diferente do que lhe era dado até ao séc. XIX. Nesses tempos, o conceito de polícia surgia com um conteúdo muito semelhante ao que atualmente damos a “*administração pública*”: era

---

<sup>10</sup> Manual de Operações da GNR, Vol. II, p. 3.



então, toda a ação do Príncipe dirigida a promover o bem-estar e comodidade dos vassalos (Caetano 1994, 1145).

O conceito de Polícia sofreu uma significativa evolução que se espelhou desde logo na legislação, mas igualmente nas Constituições Portuguesas. Também os serviços incumbidos da realização das tarefas de segurança interna, assim como a sua dependência funcional e orgânica, não se mantiveram inalterados (Castro 2003, 148).

Em Portugal as noções de polícia começam a definir-se no final do séc. XVIII. O Alvará, de 25 de julho de 1760, institui a Intendência-Geral da Polícia (IGP) separada da jurisdição contenciosa para reprimir os crimes e aplicar *“todo o cuidado a evitar, desde os seus princípios e causas, os danos que se pretenderam acautelar em benefício público policial”* (Caetano 1994, 1145).

O Estado de Polícia vai coincidir com o período pombalino<sup>11</sup>: a Polícia é toda a extensa atividade administrativa interna do Estado que, desvinculada da lei, tem como objetivo a promoção da saúde pública. Esta finalidade legitimaria restrições aos direitos dos cidadãos impostos pelo soberano (Castro 2003, 25).

Reforçada a sua jurisdição em 1780, a IGP, funcionou sobretudo como um órgão de vigilância complementar do aparelho de justiça. Até 1833, apesar da criação da polícia do Porto e da extensão do foro policial a todo o país, a IGP era sobretudo a polícia de Lisboa (Lousada 1998, 227).

Dotada de poderes policiais, a IGP viu a sua eficácia aumentada com a desconcentração técnica e política das suas funções através da criação da Guarda Real de Polícia (GRP) em 1801. Devido ao período conturbado que se vivia na época<sup>12</sup>, os corpos da GRP eram utilizados para fazer o serviço de guarnição, em vez de se limitarem ao serviço para o qual tinham sido criados: *“vigiar e manter a boa ordem, tranquilidade e segurança de Lisboa”* (Lousada 1998, 228).

Apenas com a primeira Constituição Portuguesa<sup>13</sup>, se introduziu a questão da segurança interna, optando por atribuir competência nestas matérias às forças militares, subordinadas ao Governo, às quais também incumbia a defesa da segurança externa<sup>14</sup>. Cria-se para esse efeito, a Guarda Nacional, cujo objetivo fundamental consistia na

---

<sup>11</sup> Que teve lugar no séc. XVIII, concretamente na fase em que o Marquês de Pombal exerceu o cargo de primeiro-ministro (1750-1777), durante o reinado de D. José I.

<sup>12</sup> Invasões francesas.

<sup>13</sup> Emanada em 1822.

<sup>14</sup> Art.º 172º, da Constituição, de 23 de setembro de 1822.



manutenção da segurança e da tranquilidade públicas, bem como na defesa da Constituição.

Na segunda metade do séc. XIX, a Carta de Lei de 1867, de 26 de junho, autorizou a criação de vários corpos de polícia civil em Lisboa, Porto e demais capitais de distrito, sendo este o primeiro passo importante no sentido da descentralização administrativa dos corpos de polícia.

De grande significado em termos de organização territorial foi também o art.º 33º, da referida Carta de Lei, que determinava a existência de guardas campestres dependentes do município. A norma criava a obrigatoriedade da sua existência, em todos os municípios, salvo o de Lisboa, sendo estes nomeados pelas câmaras municipais, com carácter de agentes de polícia civil, tendo a seu cargo a polícia do município, que segundo o art.º 12º, n.º 12, consistiria em *“fazer executar todas as posturas e regulamentos municipais e de Administração, e encoimar ou multar os transgressores, assentar as coimas ou multas, e participar ao ministério público as transgressões para que requeira em juízo a aplicação das penas”*.

Outro momento relevante no percurso histórico das entidades com funções de polícia dá-se com o Decreto n.º 4116, de 29 de abril de 1918, que criou a Direção-Geral da Segurança Pública (DGSP), superiormente dirigida por um diretor-geral, na dependência direta do Ministro do Interior (Castro 2003, 151).

Com a adoção deste normativo, a polícia é reorganizada passando a constituir um corpo nacional. O órgão central é a DGSP, à qual estão subordinadas as repartições de Polícia de Segurança, de Polícia de Investigação (PI), de Polícia Administrativa, de Polícia Preventiva, de Polícia de Emigração e de PM. O continente e as ilhas dividem-se em distritos policiais, coincidentes com os distritos administrativos, à frente de cada um dos quais está um comissário-geral, responsável por chefiar diretamente a PS, bem como por superintender nos restantes serviços policiais do seu distrito. Para além dos serviços de PS, os comissários dos distritos policiais onde não existem em permanência secções das PI, Administrativa e de Emigração, tinham também a seu cargo estes serviços. Os corpos de PM foram distribuídos por todos os concelhos que não fossem capital de distrito (Castro 2003, 152).



## 2. Modalidades de polícia

A polícia é hoje, um garante da liberdade do cidadão face às ofensas ilícitas concretizadas e/ou produzidas quer por outrem quer pelo próprio Estado (Valente 2014, 48). É em primeira linha à CRP (art.º 272), que cabe o enunciado genérico dos fins da polícia e a consagração de um conjunto de princípios fundamentais em matéria de atividade e organização policiais: *“a polícia tem por funções defender a legalidade democrática e garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos”* (n.º 1). *“A prevenção dos crimes, incluindo a dos crimes contra a segurança do Estado, só pode fazer-se com observância das regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos”* (n.º 3).

Conforme vimos, Marcello Caetano definiu polícia como *“o modo de actuar da autoridade administrativa”* (Caetano 1994, 1150). Na moldura do Estado de direito democrático toda a polícia é administrativa, tanto do ponto de vista institucional, como funcional.

Por polícia em sentido orgânico (ou institucional), entende-se o conjunto de serviços da Administração Pública com funções exclusivas ou predominantemente policial (Raposo 2006, 25).

João Raposo define polícia em sentido material (ou funcional), como os factos jurídicos e as operações materiais desenvolvidas por certas autoridades administrativas<sup>15</sup>, com vista a prevenir a ocorrência de situações socialmente danosas, em resultado de condutas humanas imprevidentes ou ilícitas (Raposo 2006, 27). Sérvulo Correia considera-a como todo o serviço administrativo que, nos termos da lei, tenha a tarefa exclusiva ou predominante, de exercer uma atividade policial (Correia 1994, 406).

Tendo em vista o estudo das modalidades de polícia em sentido material, ou seja a atividade policial, é tradicional a distinção, dentro da polícia administrativa em sentido amplo, entre polícia judiciária e polícia administrativa, em sentido estrito<sup>16</sup>.

<sup>15</sup> Autoridades policiais e respetivos agentes de execução.

<sup>16</sup> Esta distinção foi consagrada pela primeira vez no art.º 18º, do Código Francês dos Delitos e Penas de 3 (três) do Brumário do ano IV, nos seguintes termos: *“A polícia administrativa tem por objeto a manutenção habitual da ordem pública em toda a parte e em todos os setores da administração geral. O seu fim é, principalmente, o de prevenir os delitos”* (...). *“A polícia judiciária investiga os delitos que a polícia administrativa não impediu que se cometessem, reúne as respetivas provas e entrega os autores aos tribunais encarregados por lei de os punir”* (Raposo 2006, 29).



Assim, podemos definir polícia judiciária como a modalidade de polícia que tem por objeto a prevenção dos crimes e a investigação daqueles que, não obstante, foram cometidos, com vista à repressão da criminalidade. A polícia em sentido restrito é a modalidade de polícia que tem por objeto garantir a segurança de pessoas e bens, a ordem pública e os direitos dos cidadãos<sup>17</sup>, ou assegurar a proteção de outros interesses públicos específicos<sup>18</sup> (Raposo 2006, 28-29).

#### **a. Polícia Judiciária**

De acordo com a legislação portuguesa, a polícia judiciária tem por fim efetuar a investigação dos crimes e descobrir os seus agentes, proceder à instrução preparatória dos respetivos processos e organizar a prevenção da criminalidade, especialmente mais comum. Tem por objeto a prevenção dos crimes e investigação daqueles que, não obstante, forem cometidos, com vista à repressão da criminalidade (Lourenço 2012, 29).

Esta atividade integra-se no conceito próprio da polícia, pois o seu domínio é a prevenção da criminalidade<sup>19</sup>, mediante ação conducente a possibilitar a repressão pelos tribunais dos crimes cometidos e a reduzir os indivíduos perigosos à impossibilidade de delinquir.

Dada a íntima conexão existente entre esta modalidade de polícia (polícia judiciária), e a justiça penal, é no Código de Processo Penal (CPP) que deparamos com a definição e a indicação das competências das autoridades e OPC.

Tendo em conta o CPP, consideraremos de forma muito sucinta, as funções de polícia judiciária como aquelas que são desenvolvidas com o sentido de “*colher notícias dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes, e levar a cabo os atos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova*”<sup>20</sup>. Sob o mesmo diapasão apuramos que na lei de organização da investigação criminal (LOIC) se estabelece o seguinte: “*A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência*

---

<sup>17</sup> Polícia administrativa geral ou de segurança pública.

<sup>18</sup> Polícias administrativas especiais.

<sup>19</sup> “*Adoção de medidas adequadas para prevenir certas infrações de natureza criminal, as quais visam a proteção de pessoas e bens, a vigilância de indivíduos e de locais suspeitos*” (Canotilho e Moreira 2010, 447).

<sup>20</sup> Art.º 55º, n.º 2, do CPP.



*de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo”<sup>21</sup>*

## **b. Polícia administrativa geral**

As tentativas de distinção entre a atividade de polícia administrativa e a atividade de polícia judiciária começaram por basear-se num critério finalista com uma dimensão temporal: a atuação do primeiro tipo seria preventiva, porque pretende evitar o cometimento da infração, ocorrendo, por isso, num momento anterior à infração. A atuação de polícia judiciária teria lugar após a infração, tendo como objetivo o seu sancionamento, revestindo, consequentemente, um caráter repressivo (Castro 2003, 101).

Conforme vimos, tudo o que não pertence ao âmbito da polícia judiciária integra-se no conceito geral de polícia administrativa. A polícia administrativa costuma desdobrar-se em polícia geral e polícias especiais.

Chama-se polícia administrativa geral a atividade policial que visa a observância e a defesa da ordem jurídica globalmente considerada, com particular ênfase no domínio da ordem e segurança públicas (Correia 1994, 407). Esta compreende a polícia de segurança e a polícia dos costumes.

Nalguns textos legais opõe-se a polícia geral, entendida no sentido de atividade a cargo dos órgãos do Estado, à PM que atende aos interesses das povoações, a cargo dos órgãos municipais ou paroquial (Caetano 1994, 1153-1154).

A atividade policial, enquanto atividade administrativa de prevenção de danos sociais, pode assumir diferentes perfis em função da especificidade dos bens ou interesses a acautelar<sup>22</sup>. A atividade policial desenvolve-se através da adoção de medidas de polícia, nas quais podemos incluir: a manutenção da ordem pública, a garantia da segurança individual e a prevenção da criminalidade.

Trata-se das corporações ou corpos integrados no aparelho administrativo público (designadamente estatal), que têm por missão prevenir a ocorrência ou a propagação de situações lesivas dos interesses e valores essenciais da vida em sociedade, se necessário através da força.

---

<sup>21</sup> Art.º 1º, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

<sup>22</sup> Parecer n.º 28/2008, de 12 de agosto, da PGR.





### **c. Polícias administrativas especiais**

As polícias especiais, embora sendo, regra geral, serviços que têm várias outras competências, mas exercendo também as funções de polícia, fazem-no relativamente a um interesse coletivo e um ramo do direito especiais (Castro 2003, 97).

As atividades de polícia administrativa especial são fruto da intervenção dos Estado nos variados domínios da vida social. São atividades policiais que têm por objeto a observância e a defesa de determinados setores da ordem jurídica. Cabem nessa designação a polícia fiscal, a polícia de estrangeiros, a polícia sanitária, a polícia económica, a polícia florestal, a polícia venatória, a polícia do ambiente, a polícia do património cultural, a polícia dos espetáculos, a polícia de viação, a polícia de transportes, etc. (Raposo 2006, 29-30).

As polícias especiais variam de país para país. Em países mais rigorosos, são em maior número as atividades consideradas perigosas e mais assíduas a vigilância e a intervenção policiais. Noutros mais liberais, restringem-se as áreas de intervenção ou é frouxa a atividade de polícia.

Podemos contudo afirmar que assume cada vez maior importância na maioria dos países a polícia sanitária, destinada a preservar a saúde pública, e que abrange várias modalidades, a fiscalização do exercício das profissões que lhe estão ligadas, compreendendo a vigilância dos locais onde se preste assistência médica e farmacêutica, a fiscalização de medicamentos, a vigilância da sanidade dos alimentos fornecidos ao público, etc.

Outro domínio que tem ganho cada vez maior relevo e que muitas das vezes envolve cidadãos estrangeiros, é a polícia dos locais e processos de trabalho, para defender os trabalhadores das atividades insalubres, obrigando os empresários à adoção de condições higiénicas de instalação dos estabelecimentos e de precauções que preservem a saúde dos seus empregados e operários.

A prevenção da poluição, sob as várias modalidades, é hoje uma preocupação crescente, sendo considerada uma importante área de atividade policial que se relaciona com a polícia das indústrias e das águas públicas.

Com esta exposição não ficam esgotados os domínios onde pode ser exercida, de uma maneira ou de outra, em plano de agentes executivos, ou no da chamada alta polícia, a





atividade policial cada vez mais invasora, por métodos ostensivos ou subtis, dos meandros da vida social<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Manual de Operações da GNR, Vol. II, pp. 10-11.



### 3. Caracterização das Polícias portuguesas

Após analisarmos, no capítulo anterior, as modalidades de polícia, entendemos agora, ser de primordial importância passarmos agora a estudar a forma como se articulam entre si os diferentes corpos de polícia em Portugal.

De acordo com a Lei Constitucional, incumbe à polícia assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. Compete-lhe ainda a “*prevenção dos crimes*” subjugada “às regras gerais sobre polícia e com respeito pelos direitos, liberdades e garantias”<sup>24</sup>. Os princípios aqui previstos são gerais e aplicáveis a todos os tipos de polícias de forma a abranger: a polícia administrativa; a polícia de segurança; a polícia judiciária (Canotilho e Moreira 2010, 447).

Cada corpo de polícia desenvolve, exclusiva ou predominantemente, certa modalidade de polícia em sentido material<sup>25</sup>. Por exemplo, a PJ é definida pelo legislador como “*um corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça*”; por outro lado, a GNR e a PSP são, essencialmente, polícias de segurança pública (Raposo 2006, 30).

No entanto, tal facto não quer dizer que cada corpo policial desenvolva apenas atividades correspondentes a uma modalidade de polícia, com exclusão das demais. Na verdade, e ressalvado o caso da PJ, os serviços policiais dispõem, por regra, de competências correspondentes a diversas modalidades de polícia. Tal sucede, desde logo, com as polícias de segurança pública, que, para além de funções de polícia administrativa geral, desenvolvem igualmente funções de polícia administrativa especial<sup>26</sup>. Mesmo no caso dos corpos policiais criados para a prossecução de atividades de polícia administrativa especial, os mesmos dispõem, por vezes, de poderes de polícia judiciária no âmbito das respetivas competências. É por exemplo o que se passa com o SEF.

Podemos também afirmar que a lei pode confiar aos corpos policiais, tarefas materialmente não policiais, como é o caso da proteção civil<sup>27</sup> ou do apoio a grupos e risco.

<sup>24</sup> Art.º 272º, n.ºs 1 e 3, da CRP.

<sup>25</sup> Judiciária, administrativa geral ou administrativa especial.

<sup>26</sup> Temos o exemplo do Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente (SEPNA) da GNR.

<sup>27</sup> O Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro da GNR tem por missão específica a execução de ações de prevenção e de intervenção de primeira linha em todo o território nacional, em situações de emergência de proteção e socorro, designadamente nas ocorrências de incêndios florestais ou de matérias perigosas, catástrofes ou acidentes graves (Art.º 4º, n.º 2, do DL n.º 22/2006, de 2 de fevereiro).



No entanto essa atuação não afeta a natureza intrinsecamente policial do corpo que a presta (Raposo 2006, 31).

Quando utilizamos a palavra polícia no feminino, estaremos a pensar nas corporações que desenvolvem atividades de segurança pública<sup>28</sup>. Trata-se dos serviços da Administração Pública com funções de natureza policial considerados no seu conjunto – o chamado “*aparelho policial*” –, ou isoladamente. Assim, em função das várias áreas de responsabilidade territorial, a polícia tenderá a ser identificada como GNR ou como PSP (Raposo 2006, 22).

Em Portugal consagra-se o modelo dual que contempla a existência de uma FS de cariz militar e outra de natureza civil. Trata-se de um sistema equilibrado e funcional que tem permitido uma complementaridade, garantindo a cobertura integral do território nacional e uma distribuição ponderada de competências específicas. O nosso sistema de segurança interna conta ainda com o importante contributo de diversos serviços e OPC<sup>29</sup>.

Podemos então afirmar que a atual arquitetura policial portuguesa tem a GNR, como força de segurança de natureza militar, a PSP, como força de segurança de natureza civil, a PJ centrada na criminalidade complexa, organizada e transnacional e o SEF, como serviço de segurança especializado no controlo de estrangeiros, imigração e fronteiras.

Dada a complexidade desta temática, para melhor enquadramento, julgamos adequado nos próximos capítulos, nos debruçarmos numa análise ao enquadramento dos OPC e das FSS portuguesas.

---

<sup>28</sup> PSP e GNR.

<sup>29</sup> Relatório Anual de Segurança Interna de 2014, p. 428.



#### 4. Órgãos de Polícia Criminal

Os OPC desempenham um papel preponderante na solidificação dos ideais dos Estados de direito e democráticos. Vimos que a polícia judiciária é a modalidade de polícia que tem por objeto a prevenção dos crimes e a investigação, com vista à repressão da criminalidade. Assim, para o desenvolvimento, em particular das atividades policiais e judiciárias, é fundamental, que se saiba quais OPC existem no nosso país, a fim de se poder criar um nível de entendimento entre todos, com natural reflexo ao nível dos sistemas de segurança interna, judiciário e de investigação criminal.

##### a. A sua existência em Portugal

Os OPC não são senão os órgãos das diversas corporações de polícia, enquanto exercem a polícia criminal que define como a atividade dos vários órgãos de polícia, enquanto tem por objeto atos processuais ordenados por uma autoridade judiciária, ou diretamente determinados pela lei processual penal (Gonçalves 2007, 53).

O art.º 1º, do CPP, define como OPC *“todas as entidades a quem caiba levar a cabo quaisquer actos ordenados por uma autoridade judiciária ou determinados por este Código”*. No sentido do legislador, presume-se que seja apenas de considerar as entidades policiais, porque se não fosse dessa forma, por exemplo, as operadoras de telecomunicações, também seriam qualificadas como OPC, quando prestam informações às autoridades judiciárias (Silvério e Afonso 2010, 53).

Damião da Cunha, citado no Acórdão n.º 84/2010, do Tribunal Constitucional, refere que *“o que define a actividade de um órgão, enquanto órgão de polícia criminal, não é a sua qualificação orgânica ou institucional, mas sim a qualidade dos actos que pratica”*. Sob esta orientação, pode-se afirmar que existem dois pesos e duas medidas no que diz respeito à dignidade de cada instituição policial quando chega o momento de regulamentar a sua atividade.

Para que todos os OPC possam colaborar numa situação de igualdade, tanto ao nível operacional como tático, é importante que estes conheçam quem assume essa qualidade, de modo a saber quem são os seus pares, desde logo, porque o dever de cooperação se aplica a todos os OPC, conforme previsto na LOIC<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> Art.º 10º, n.º 1, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que *“aprova a Lei de Organização de Investigação Criminal”*.



Os OPC são as entidades que cooperam com as autoridades judiciárias na investigação criminal<sup>31</sup>, desenvolvendo atos de investigação em inquérito, concretamente solicitados, ou com autonomia tática e técnica do próprio órgão. A coadjuvação dos OPC com a autoridade judiciária é estipulada nos art.<sup>os</sup> 263º, n.º2<sup>32</sup>, 270º, n.º 4, 288º, n.º 1 e 290º, n.º 2, do CPP, assim como nas respetivas leis orgânicas.

Podemos considerar que os OPC mais conhecidos em Portugal os seguintes: PJ<sup>33</sup>, PSP<sup>34</sup>, GNR<sup>35</sup> e o SEF<sup>36</sup>.

No entanto, além dos OPC acima referidos, existem outros. Em 18 de setembro de 2014, durante uma conferência<sup>37</sup>, Antero Luís<sup>38</sup>, referiu em que é “impensável” haver

<sup>31</sup> “A investigação criminal compreende o conjunto de diligências que, nos termos da lei processual penal, se destinam a averiguar a existência de um crime, determinar os seus agentes e a sua responsabilidade e descobrir e recolher as provas, no âmbito do processo” (Art.º 1º, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto).

<sup>32</sup> Segunda parte.

<sup>33</sup> A PJ é um “corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei. (Art.º 1º, da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto). “Coadjuva as autoridades judiciárias em processos relativos a crimes cuja deteção ou investigação lhe incumba realizar ou quando se afigure necessária a prática de actos que antecedem o julgamento e que requerem conhecimentos ou meios técnicos especiais” (Art.º 3º, n.º 1, da Lei n.º 37/2008).

<sup>34</sup> A PSP “é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa” (Art.º 1º, n.º 1, da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto). “Desenvolve as acções de investigação criminal e contra-ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas” (Art.º 3º, n.º 2, alínea e), da Lei n.º 53/2007).

<sup>35</sup> A GNR é uma “força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa” (Art.º 1º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro). “Desenvolve as acções de investigação criminal e contra-ordenacional que lhe sejam atribuídas por lei, delegadas pelas autoridades judiciárias ou solicitadas pelas autoridades administrativas” (Art.º 3º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 63/2007).

<sup>36</sup> O SEF é “um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objectivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e actividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e acções relacionadas com aquelas actividades e com os movimentos migratórios” (Art.º 1º, n.º1, do DL n.º 252/2000, de 16 de outubro). “Enquanto órgão de polícia criminal, o SEF atua no processo, nos termos da lei processual penal, sob a direcção e em dependência funcional da autoridade judiciária competente, realizando as acções determinadas e os atos delegados pela referida autoridade” (Art.º 1º, n.º2, do DL n.º 252/2000).

<sup>37</sup> Conferência sobre “A dicotomia Segurança/Investigação Criminal”, organizada pela Associação Socioprofissional da Polícia Marítima.



tantos OPC, num país que tem dos “*menores níveis de criminalidade na Europa*” (Freire 2014, 14).

Para asseverar esta ideia, temos de analisar as leis orgânicas e estatutos das várias instituições e serviços públicos e na proliferação de autoridades nacionais e entidades reguladoras por setor de atividade económica, que habitualmente se confundem com as FSS, atendendo às respetivas atribuições legais (Silvério e Afonso 2010, 53-54).

Assim, podemos também incluir como OPC, além dos anteriormente referidos, os seguintes: Autoridade da Concorrência<sup>39</sup>, Autoridade das Condições de Trabalho<sup>40</sup>, Autoridade Marítima<sup>41</sup>, Autoridade de Segurança Alimentar e Económica (ASAE)<sup>42</sup>,

<sup>38</sup> Juiz Desembargador, Secretário-Geral de Segurança Interna (SGSI), entre 1 de março de 2011 e 31 de julho de 2014.

<sup>39</sup> A Autoridade da Concorrência é “*uma pessoa colectiva de direito público, de natureza institucional, dotada de órgãos, serviços, pessoal e património próprios e de autonomia administrativa e financeira*” (Art.º 2º, do DL n.º 10/2003, de 18 de janeiro). Compete à Autoridade da Concorrência, “*promover a investigação em matéria de defesa da concorrência, desenvolvendo as iniciativas e estabelecendo os protocolos de associação ou de cooperação com entidades públicas ou privadas que se revelarem adequados para esse efeito*” (Art.º 6º, n.º 1, alínea e), do Anexo ao DL n.º 10/2003, de 18 de janeiro.

<sup>40</sup> A Autoridade das Condições de Trabalho é um “*serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa. Tem por missão a promoção da melhoria das condições de trabalho, através da fiscalização do cumprimento das normas em matéria laboral e o controlo do cumprimento da legislação relativa à segurança e saúde no trabalho, bem como a promoção de políticas de prevenção dos riscos profissionais, quer no âmbito das relações laborais privadas, quer no âmbito da Administração Pública*” (Art.ºs 1º e 2º do Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31 de julho. O inspetor do trabalho pode “*realizar inquéritos em casos de acidentes de trabalho mortais ou que evidenciem situações particularmente graves, ou de doenças profissionais que provoquem lesões graves, sem prejuízo, neste caso, das competências de outras entidades, com vista ao desenvolvimento de medidas de prevenção adequadas nos locais de trabalho*” (Art.º 10º, n.º 1, alínea e), do DL n.º 100/2000, de 2 de junho).

<sup>41</sup> Estabelece o art.º 13º, n.º 2, alínea d), do DL n.º 44/2002, de 2 de março, que são competências do Autoridade Marítima, entre outras, proceder a inquérito em caso de sinistros marítimos e, relativamente aos acidentes que envolvam feridos ou mortos, efetuar as diligências processuais necessárias, sob direção da competente autoridade judiciária. Emana da Portaria n.º 1223-A/91, de 30 de dezembro, que são serviços notadores de processos-crime, entre outros, a Autoridade Marítima.

<sup>42</sup> A Lei n.º 194/2012, de 23 de agosto, estabelece que a ASAE “*é um serviço central da administração directa do Estado dotado de autonomia administrativa*” (Art.º 1º, n.º 1), que tem “*por missão a fiscalização e prevenção do cumprimento da legislação reguladora do exercício das atividades económicas, nos setores alimentar e não alimentar, bem como a avaliação e comunicação dos riscos na cadeia alimentar, sendo o organismo nacional de ligação com as suas entidades congéneres, a nível europeu e internacional*” (Art.º 2º, n.º 1) e “*detém poderes de autoridade e de órgão de polícia criminal*” (Art.º 15º, n.º 1).



Autoridade Tributária e Aduaneira (ATA)<sup>43</sup>, Comissão do Mercados de Valores Mobiliários (CMVM)<sup>44</sup>, Guardas Florestais (GF)<sup>45</sup>, Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar,

---

<sup>43</sup> A ATA é um “*serviço da administração direta do Estado dotado de autonomia administrativa*”. Além de outras, tem por atribuição, prevenir, investigar e combater a fraude e evasão fiscais e aduaneiras e os tráficos ilícitos (Art.ºs 1º, n.º 1 e 2º, n.º 2, alínea b), do DL n.º 118/2011, de 15 de dezembro).

A ATA sucedeu, entre outras, nas atribuições da Direcção-Geral dos Impostos e da Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo (Art.º 12º, n.º 1, do DL n.º 118/2011, de 15 de dezembro). Anteriormente estes organismos eram considerados OPC autónomos.

Embora não seja considerada um OPC de primeira linha a ATA liderou recentemente a investigação do processo “*Marquês*”, que envolve, entre outros, o ex-1º Ministro, José Sócrates, por suspeita dos crimes de fraude fiscal, branqueamento de capitais e corrupção.

<sup>44</sup> A CMVM é “*uma pessoa coletiva de direito público, com a natureza de entidade administrativa independente, dotada de autonomia administrativa e financeira e de património próprio*”. Cabe ao Conselho de Administração, entre outras atribuições, “*determinar a abertura de processo de averiguações preliminares relativas a crimes contra o mercado e o seu encerramento*” (Art.ºs 1º e 12º, alínea u), do DL n.º 5/2015, de 8 de janeiro).

<sup>45</sup> O pessoal da carreira de GF da Direcção-Geral dos Recursos Florestais transitou para o quadro de pessoal civil da GNR, tendo sido criada neste quadro, a carreira florestal, cujos lugares são extintos quando vagarem. (Art.º 5º, n.º 2, do DL n.º 22/2006, de 2 de fevereiro). Os GF têm competência genérica, cabendo-lhes entre outras atribuições “*levantar autos de notícia pelas infrações de que tiver conhecimento no exercício das suas funções e adotar as medidas cautelares e de polícia necessárias e urgentes para assegurar os meios de prova, bem como relativamente a objetos suscetíveis de apreensão, e proceder à detenção e a atos de investigação e inquérito, nos termos da lei de processo penal*”, bem como “*investigar as causas dos fogos florestais*”. (Art.º 2º, n.º 2, alíneas b) e e), do DL n.º 111/98, de 24 de abril).

O Decreto Regulamentar Regional n.º 1/99/M, de 22 de janeiro, consagra que o corpo de polícia florestal da Madeira é constituído por efetivos da carreira de GF da Direcção Regional de Florestas (Art.º 1º, n.º 1). É um serviço de polícia auxiliar da Direcção Regional de Florestas, exercendo as suas atribuições na direta dependência do diretor regional de florestas (Art.º 2º). No exercício das suas funções, compete ao pessoal da carreira de GF, nomeadamente, levantar autos de notícia pelas infrações de que tiver conhecimento e adotar as medidas cautelares e de polícia necessárias e urgentes para assegurar os meios de prova (Art.º 4.º, alínea b).

O Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2006/A, de 10 de janeiro, define que a carreira de GF da Direcção Regional de Recursos Florestais fica sujeita ao regime específico da carreira de GF desta direcção. Cabe ao pessoal da carreira de GF da Direcção Regional de Recursos Florestais, para além de outras competências, “*levantar autos de notícia pelas infrações de que tiver conhecimento no exercício das suas funções e adotar as medidas cautelares e de polícia necessárias e urgentes para assegurar os meios de prova, bem como relativamente a objetos suscetíveis de apreensão, e proceder à detenção e a atos de investigação e inquérito, nos termos da lei de processo penal*” (Art.º 51º).





do Ambiente e do Ordenamento do Território<sup>46</sup>, Inspeção Geral das Atividades Culturais<sup>47</sup>, Instituto de Segurança Social (ISS)<sup>48</sup>, Polícia Judiciária Militar (PJM)<sup>49</sup> e a Polícia Marítima<sup>50</sup>.

Existem outras entidades que habitualmente se confundem com OPC, mas que não o são. Destas destacamos as seguintes: Corpo da Guarda Prisional<sup>51</sup>, Entidade Reguladora

---

<sup>46</sup> A Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território é “*um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa. Tem por missão avaliar o desempenho e a gestão dos serviços e organismos do Ministério da Agricultura, ou sujeitos à tutela do respetivo ministro, através de ações de auditoria e controlo, aferir a correta atribuição de apoios financeiros nacionais e comunitários, e, nas áreas do ambiente e do ordenamento do território*”. Tem a natureza de OPC, atuando no processo sob direção e na dependência funcional da autoridade judiciária competente. (Art.ºs 1º, 2º, n.º 1 e 11º, n.º 1, do DL n.º 23/2012, de 1 de fevereiro).

<sup>47</sup> A Inspeção Geral das Atividades Culturais é “*um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa*” (Art.º 1º, n.º 1 do Decreto Regulamentar n.º 81/2007, de 30 de Julho). Tem por atribuições, entre outras, “*proteger e defender a propriedade intelectual, nomeadamente através de ações de fiscalização, da superintendência das atividades económicas com ela relacionadas, assegurar o cumprimento da legislação, apresentar propostas de medidas legislativas e coadjuvar as autoridades judiciárias relativamente a crimes contra a propriedade intelectual*” (Art.º 2, n.º 2, alínea b), do Decreto Regulamentar n.º 81/2007, de 30 de julho).

<sup>48</sup> O ISS é “*um instituto público de regime especial, nos termos da lei, integrado na administração indireta do Estado, dotado de autonomia administrativa e financeira e património próprio*” (Art.º 1º, do DL n.º 83/2012, de 30 de março). Compete ao Departamento de Fiscalização do ISS, entre outras atribuições, “*elaborar autos de notícia respeitantes às atuações ilegais de beneficiários e contribuintes, detetadas no exercício das suas funções e desenvolver as ações necessárias à instrução dos processos de investigação no âmbito de condutas ilícitas dos beneficiários e contribuintes em relação à segurança social, legalmente definidas*” (Art.º 8º, n.º 2, alíneas e) e k), da Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio).

<sup>49</sup> A PJM é um “*corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça, organizado hierarquicamente na dependência do*” Ministro da Defesa Nacional e um “*serviço central da administração directa do Estado, dotado de autonomia administrativa*” (Art.º 2.º, da Lei n.º 97-A/2009, de 3 de setembro). “*Tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação criminal*”, sendo sua “*competência específica a investigação dos crimes estritamente militares*” (Art.º 3.º, n.º 1 e 4º, n.º 1, da Lei n.º 97-A/2009, de 3 de setembro).

<sup>50</sup> A Polícia Marítima integra a estrutura operacional da Direção-Geral da Autoridade Marítima e “*é uma força policial armada e uniformizada, dotada de competência especializada nas áreas e matérias legalmente atribuídas ao SAM [sistema da autoridade marítima] e composta por militares da Marinha e agentes militarizados*” (Art.º 15, n.º 1, do DL n.º 44/2002, de 2 de março). Os órgãos de comando da Polícia Marítima (comandante-geral, 2º comandante-geral, comandantes regionais e comandantes regionais) são considerados autoridades policiais e de polícia criminal (Art.º 15, n.º 4, do DL n.º 44/2002, de 2 de março).





para a Comunicação Social<sup>52</sup>, Instituto Nacional de Aviação Civil<sup>53</sup> e Serviço de Inspeção de Jogos<sup>54</sup>.

Indo ao encontro do referido pelo anterior SGSI (Antero Luís), pudemos verificar que em Portugal existem vários OPC, com competências que mais não são que a duplicação das existentes noutros, sendo de nosso entendimento que deveria constar das agendas políticas a necessidade em se idealizar uma estrutura mais simplificada.

Como vimos, nos últimos anos, como OPC autónomos, apenas se extinguiu a Direcção-Geral dos Impostos e a Direcção-Geral das Alfândegas e dos Impostos Especiais sobre o Consumo<sup>55</sup>, sendo nosso entendimento que deveria haver uma profunda análise do atual sistema policial conducente à sua reestruturação, permitindo não só um reajustamento

---

<sup>51</sup> O Corpo da Guarda Prisional, é uma “*força de segurança que tem por missão garantir a segurança e tranquilidade da comunidade, nomeadamente, mantendo a ordem e segurança do sistema prisional*” (Art.º 16.º, do DL n.º 125/2007, de 27 de abril) e o seu pessoal “*está sujeito ao regime ao regime jurídico dos funcionários civis do Estado*” com as devidas especialidades (Art.º 1.º, do DL n.º 174/93, de 12 de maio) Existem autores que defendem que os Guardas Prisionais deviam ser OPC, no entanto o seu regime não o permite, apesar do seu Diretor-Geral integrar o Conselho Coordenador dos OPC (Art.º 13, n.º 1, alínea d), da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto), sem ter atribuições legais, para já, que o justifiquem (Silvério e Afonso 2010, 58).

<sup>52</sup> Os funcionários e agentes da Entidade Reguladora para a Comunicação Social, quando desempenhem funções de fiscalização e apresentem título comprovativo dessa qualidade, são equiparados a agentes de autoridade e gozam, podem entre outras prerrogativas: “*identificar todos os indivíduos que infrinjam a legislação e regulamentação, cuja observância devem respeitar, para posterior abertura de procedimento*” (Art.º 45º, da Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro) Este art.º apenas equipara aos agentes de autoridade, entendendo-se que para legitimar os atos praticados e para qualificar os atos contra eles cometidos (Silvério e Afonso 2010, 57).

<sup>53</sup> Os trabalhadores do Instituto Nacional de Aviação Civil têm poderes de fiscalização, auditoria, inspeção e autoridade. Quando estejam no exercício dessas funções, são equiparados a agentes de autoridade. Podem identificar as pessoas que se encontrem em violação das normas cuja observância lhes compete fiscalizar, apenas no caso de não ser possível o recurso a autoridade policial em tempo útil. (Art.º 20º, do DL n.º 145/2007, de 27 de abril). Entende-se que esta equiparação é para legitimar os atos praticados e para qualificar os atos contra eles cometidos (Silvério e Afonso 2010, 57).

<sup>54</sup> Constitui um serviço do Turismo de Portugal, de natureza inspetiva, dotado de poderes de autoridade pública, que partilha com os demais serviços as áreas de suporte à atividade, mantendo a sua autonomia técnica e funcional. Fiscaliza a exploração dos jogos de fortuna e azar concessionados pelo Estado e o funcionamento dos casinos e salas de bingo, apoiando tecnicamente e colaborando com as autoridades e agentes policiais, nomeadamente com a ASAE, na prevenção e punição de práticas ilícitas em matéria de jogos de fortuna e azar (Art.º 3º, do DL n.º 129/2012, de 22 de junho).

<sup>55</sup> Foram englobados na ATA.



dos recursos financeiros como uma necessidade economicista, mas também para seu melhor funcionamento.

### **b. Competências de investigação criminal**

O art.º 3º, da LOIC, estabelece quais são os OPC de competência genérica: a PJ, GNR e a PSP. Os restantes OPC possuem competência específica<sup>56</sup>. É da competência genérica da GNR e da PSP a investigação dos crimes cuja competência não esteja reservada a outros OPC e ainda dos crimes cuja investigação lhes seja cometida pela autoridade judiciária competente para a direção do processo<sup>57</sup>. A competência genérica de investigação criminal atribuída, quer à GNR, quer à PSP, é exercida, por regra, segundo critérios de territorialidade, tendo em consideração as respetivas áreas de responsabilidade policial (Silvério e Afonso 2010, 54).

O legislador distinguiu claramente 3 (três) aceções de competência em matéria de investigação criminal: competência genérica, competência específica e competência reservada (Matias 2008, 2). A sobreposição de competências entre órgãos de investigação criminal é um dos filtros existentes atualmente em Portugal. O alargamento de competências da PJ<sup>58</sup> tenderá a aumentar a dispersão das autoridades no terreno, uma vez que não se baseou no indispensável princípio da cooperação com especialização (Morgado e Vegar 2008, 107).

A atribuição de competência reservada a um OPC depende de previsão legal expressa. Nos termos do art.º 7º da LOIC, estabelece-se o catálogo de crimes cuja competência de investigação é da competência reservada absoluta da PJ, não podendo por isso, ser deferida noutros OPC. No nº 3, do art.º 7º, é definido o catálogo de crimes, cuja competência é de reserva relativa da PJ, podendo aquela ser deferida a outros OPC. São definidos também crimes de competência reservada na PJ, sem prejuízo das competências da Unidade de Ação Fiscal da GNR, do SEF e da CMVM<sup>59</sup>. Por outro lado, ressalva-se também a competência reservada da PJM, em matéria de investigação criminal, nos termos do respetivo Estatuto<sup>60</sup>.

---

<sup>56</sup> A competência específica em matéria de investigação criminal obedece aos princípios de especialização e racionalização na afetação de recursos disponíveis para a investigação criminal.

<sup>57</sup> Art.º 6º, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

<sup>58</sup> Com a aprovação da última LOIC.

<sup>59</sup> Art.º 7º, n.º 4, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

<sup>60</sup> Art.º 7º, n.º 6, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.



### c. Funções processuais penais

Todos os OPC dependem funcionalmente do Ministério Público (MP), nos termos da legislação processual penal. A competência de fiscalizar a atividade processual dos OPC decorre do “*princípio de dependência funcional*”<sup>61</sup>, que caracteriza a relação estabelecida entre os OPC e as autoridades judiciárias e das atribuições gerais de defesa da legalidade que estão cometidas ao MP (Rodrigues 1999, 209).

Os OPC atuam no processo sob a direção e na dependência funcional da autoridade judiciária competente, sem prejuízo da respetiva organização hierárquica<sup>62</sup>. Verifica-se uma linha que demarca as duas atividades da polícia no desempenho de funções processuais penais: a administrativa e a processual. Esta questão tem a sua importância em termos práticos, na medida em que a polícia quando exerce funções processuais penais tem de servir dois domínios: o superior hierárquico e a autoridade judiciária, isto é, passa a existir uma co dependência (Cunha 1993, 26).

O OPC que tiver notícia de um crime e não seja competente para a sua investigação apenas pode praticar os atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova. Sem prejuízo dos casos de competência deferida<sup>63</sup>, caso a investigação em curso venha a revelar conexão com crimes que não são da competência do OPC que tiver iniciado a investigação, este deverá remeter, com conhecimento à autoridade judiciária, o processo para o OPC competente, no mais curto prazo, que não pode exceder vinte e quatro horas. Nesta circunstância, a respetiva autoridade judiciária pode promover a cooperação entre os OPC envolvidos, através das formas consideradas adequadas, se tal se afigurar útil para o bom andamento da investigação<sup>64</sup>.

O art.º 248º, n.º 1, do CPP, estabelece o dever dos OPC comunicarem ao MP, no mais curto prazo possível, todos os crimes de que tenham tomado conhecimento<sup>65</sup>, não

---

<sup>61</sup> Art.º 56º, do CPP.

<sup>62</sup> Art.º 2º, n.º 4, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

<sup>63</sup> Na fase do inquérito, o Procurador-Geral da República (PGR), ouvidos os OPC envolvidos, pode deferir a investigação, um crime que seja de competência reservada relativa (Art.º 7º, n.º 3, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto), noutro OPC desde que tal se afigure, em concreto, mais adequado ao bom andamento da investigação (Art.º 8º, n.º 1, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto), nomeadamente, quando existam provas simples e evidentes, estejam verificadas as pressupostas das formas especiais de processo, se trate de crime sobre o qual incidam orientações sobre a pequena criminalidade e a investigação criminal não exija especial mobilidade de atuação ou meios de elevada especificidade técnica (Matias 2008, 5-6).

<sup>64</sup> Art.º 5º, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

<sup>65</sup> Conhecimento direto ou mediante denúncia.



podendo este prazo exceder os dez dias. Com o claro objetivo de limitar a discricionariedade dos poderes de polícia no processamento da criminalidade, estabelece-se que todas as notícias chegadas aos departamentos de polícia, mesmo naquelas que se apresentam manifestamente infundadas, a obrigação da sua comunicação subsiste (Braz 2013, 230), cabendo ao MP apreciar se lhes deve ou não dar seguimento, instaurando inquérito. Após a notícia de um crime, os OPC iniciam de imediato a investigação dos que sejam da sua competência e praticam em todos os casos, os atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova<sup>66</sup>.

Os OPC devem impulsionar e desenvolver, por si, as diligências legalmente admissíveis, sem prejuízo de a autoridade judiciária poder, a todo o tempo, avocar o processo, fiscalizar o andamento e legalidade e dar instruções específicas sobre a realização de quaisquer atos<sup>67</sup>.

Por outro lado, de forma imediata e quando necessário, os OPC devem assegurar os meios de prova. Trata-se pois de garantir uma competência<sup>68</sup>, que lhes possibilite uma primeira intervenção de carácter fundamentalmente de garantia e por isso excecional, pois como resulta do artigo 249º, do CPP, os OPC atuariam, em princípio, por encargo de autoridade judiciária (Cunha 1993, 26).

Do n.º 2 do art.º 55º do CPP resultam para os OPC muitos poderes em termos de reação ao crime, facultando-se-lhes uma intervenção de primeira linha que é essencial para a preservação dos meios de prova, e que se materializa não só na prática dos atos urgentes necessários a tal fim, mas também na recolha de informação sobre os factos e os seus agentes.

O art.º 124º, do CPP, estabelece que são objeto de prova *“todos os factos juridicamente relevantes para existência ou inexistência do crime, a punibilidade ou não punibilidade do arguido e a determinação da pena ou da medida de segurança aplicáveis”*. A prova pode ser reunida nas três fases do processo – inquérito, instrução e julgamento –, sendo, no entanto, a fase de inquérito uma fase muito propícia a que isso aconteça, tendo os OPC um papel fundamental na recolha desses elementos.

---

<sup>66</sup> Art.º 2º, n.º 3, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

<sup>67</sup> Art.º 2º, n.º 7º, da Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto.

<sup>68</sup> Art.º 55º, n.º 2, do CPP.



## 5. Medidas cautelares e de polícia

As medidas cautelares e de polícia estão previstas no capítulo II do CPP. Sobre as primeiras versam os art.<sup>os</sup> 248º a 250º (comunicação da notícia do crime, medidas cautelares quanto aos meios de prova, identificação de suspeitos e pedidos de informações), enquanto as medidas de polícia estão vertidas nos art.<sup>os</sup> 251º a 253º, do CPP (revistas e buscas e apreensão de correspondência) (Braz 2013, 230).

Em termos processuais penais, os OPC têm, em muitas circunstâncias, necessidade de agir antes da intervenção da autoridade judiciária. É precisamente esta situação que o CPP regula, criando, através do art.º 55º, n.º 2<sup>69</sup>, uma competência processual penal e, por meio dos art.<sup>os</sup> 248º a 253º, do CPP, uma *“fase processual penal denominada medidas cautelares e de polícia”*.

Os atos regulados pelos artigos atrás referidos, não são ainda atos processuais; são atos de polícia que o legislador entendeu disciplinar no CPP, dada a sua estreita conexão com os atos do processo e a relevância que neste podem assumir (Ribeiro 2008, 496).

As medidas cautelares e de polícia são medidas que os OPC têm de tomar para assegurar os meios de prova sempre que tiverem notícia de um crime. São a concretização da competência de coadjuvação e simultaneamente o seu limite (*“os órgãos de polícia criminal estão limitados nos seus actos de iniciativa própria, não podendo ir para além do estipulado nos artigos respeitantes às medidas cautelares e de polícia”*). Trata-se pois de garantir uma competência<sup>70</sup>, que lhes possibilite uma primeira intervenção de carácter fundamentalmente de garantia e por isso excepcional, pois, como resulta do art.º 249º, do CPP, os OPC atuariam, em princípio, por encargo da autoridade judiciária (Cunha 1993, 28).

Apesar da diversidade de medidas cautelares existentes, podemos referir alguns aspetos comuns a todas, que constituem o seu regime geral e definem o seu conceito. Com a exceção da comunicação da notícia do crime, as demais medidas cautelares consubstanciam restrições aos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos suspeitos ou arguidos, que requerem geralmente uma autorização prévia do MP ou do Juiz de Instrução Criminal (JIC), antes de serem praticadas pelos OPC. Por outro lado, por razões de

---

<sup>69</sup> *“Compete em especial aos órgãos de polícia criminal, mesmo por iniciativa própria, colher notícia dos crimes e impedir quanto possível as suas consequências, descobrir os seus agentes e levar a cabo os actos necessários e urgentes destinados a assegurar os meios de prova”*.

<sup>70</sup> Art.º 55º, n.º 2, do CPP.



urgência e necessidade, seja para assegurar a preservação de meios de prova dum crime acabado de cometer, ou a identificação de um suspeito que não se identifique, ou a sua localização celular, a lei processual penal permite que estes atos restritivos das liberdades dos suspeitos sejam praticados pelos OPC, antes de haver qualquer intervenção ou autorização por parte do MP ou do JIC.

As autoridades só têm competência para aplicar as medidas de polícia que a lei tiver instituído. Consideram-se medidas de polícia ou medidas de segurança administrativas, as providências limitativas da liberdade de certa pessoa ou do direito de propriedade de determinada pessoa ou entidade, aplicadas pelas autoridades administrativas independentemente da verificação e julgamento de transgressão ou contravenção ou da produção de outro ato concretamente delituoso, com o fim de evitar a produção de danos sociais cuja prevenção caiba no âmbito das atribuições de polícia (Caetano 1994, 1169).

Assim, bastará que o perigo assuma proporções graves para, independentemente da produção de facto delituoso, a polícia poder tomar as precauções permitidas por lei, a título de defesa da segurança pública.

Quando um delinquente, classificado pelos tribunais como sendo “*de difícil correção*”, tiver cumprido a pena a que fora condenado e recupere a liberdade, pode a polícia, sem mais razões, colocá-lo sob vigilância especial. Portanto: a medida de polícia é um ato puramente preventivo que não carece da verificação de transgressão, contravenção ou crime para poder ser aplicada (Caetano 1994, 1170).

A lei define em que consiste cada uma destas medidas e em que casos podem ser aplicadas. As autoridades policiais apenas têm a faculdade discricionária de apreciação das circunstâncias, a fim de ajuizarem se se verificam os pressupostos legais para aplicação da medida (Caetano 1994, 1171).



## 6. Forças e Serviços de Segurança

Nos capítulos anteriores tivemos oportunidade de enquadrar em várias vertentes o conceito de polícia. Com a perceção dos OPC existentes no nosso país, foi possível conhecer melhor a organização dos sistemas judiciário e de investigação criminal. A prevenção e a repressão dos fenómenos criminais impõem um reforço da cooperação e uma coordenação mais eficaz das forças e serviços de segurança<sup>71</sup>. Assim, é com naturalidade que entendemos ser importante conhecer o sistema de segurança interna, sendo para tal fundamental analisar a organização das FSS.

Por imperativo constitucional, foi fixado o regime das FS, sendo a organização de cada uma delas única para todo o território nacional. O art.º 272º, n.º4, da CRP, enquadrrou como FS as polícias administrativas que tenham por função a garantia da ordem jurídico-constitucional, através da segurança de pessoas e bens e da prevenção criminal e subordinou a organização da FS ao princípio de reserva de lei (Valente 2014, 56).

O art.º 164º, alínea u), da CRP, estabelece a reserva absoluta de competência legislativa da Assembleia da República (AR) sobre o regime das FS e na alínea aa), do art.º seguinte incluiu na reserva relativa daquele órgão a matéria do regime e a forma de criação das PM, pelo que também é da exclusiva competência da AR, salvo autorização do Governo<sup>72</sup> (Raposo 2006, 18).

Este “*regime das forças de segurança*” deve ser entendido apenas na aceção de regime geral das FS, o qual contemplará os fins e os princípios que as devem nortear, a previsão dos corpos que as devem compor, o modo de inter-relação entre eles, as grandes linhas de regulação destes corpos e os princípios básicos relativos à interferência das forças de segurança com os direitos fundamentais dos cidadãos.

A Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que aprovou a Lei de Segurança Interna (LSI), menciona, no art.º 25º, que “*as forças de serviços de segurança são organismos, que estão exclusivamente ao serviço do povo português e concorrem para garantir a segurança interna públicos*”. O referido artigo prevê que exercem funções de segurança interna: a GNR; a PSP; o SEF e o SIS<sup>73</sup>. Exercem ainda funções de segurança, nos casos legalmente

<sup>71</sup> Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019, p. 56.

<sup>72</sup> Art.º 164º, alínea o), da CRP.

<sup>73</sup> Art.º 25º, n.º 2, da LSI.





previstos, os órgãos da Autoridade Marítima Nacional e os órgãos do Sistema da Autoridade Aeronáutica<sup>74</sup>.

Para António Francisco de Sousa é primordial saber-se a diferença existente entre os conceitos de polícia e FS. O primeiro não tem que ser necessariamente estatuído como FS, até porque as polícias que detêm atualmente esse estatuto estão definidas na LSI e neste articulado não estão referenciadas outras tantas forças policiais, ainda que administrativas especiais, como a ASAE ou o IGAC, que são designadas polícias, apesar de não possuírem o estatuto de FS (Sousa 2003, 104-105).

Decorrentes das respetivas leis orgânicas, as FSS dividem-se em FS, incluindo a GNR e a PSP e em serviços de segurança, incluindo-se neste a PJ, o SEF e o SIS. Os critérios para a definição de FSS assentam essencialmente em critérios relativos à natureza, à finalidade a prosseguir e à natureza organizacional. As FS são por natureza serviços policiais, podendo os serviços de segurança ser, ou não, corpos policiais. Assim podemos destacar a GNR, a PSP e a PJ como polícias. O SEF é um serviço com a natureza policial, que por outro lado, o SIS não possui.

As FS<sup>75</sup> desempenham simultaneamente uma atividade policial-administrativa, ou de administração interna e uma atividade processual penal, ou de Administração da Justiça. A primeira relaciona-se com a manutenção da ordem, segurança e tranquilidade públicas<sup>76</sup> e a segunda decorre do CPP.

As FS possuem uma missão primordial de garantir a ordem e tranquilidade pública. Os serviços de segurança possuem finalidades específicas: desde a produção de informação (SIS) à investigação e prevenção criminal (PJ), ou por exemplo, ao controlo de estrangeiros, efetuado pelo SEF.

#### **a. Guarda Nacional Republicana**

Sob o espetro da Lei n.º 63/2007, de 6 de Novembro, que aprovou a orgânica da GNR, esta é definida como “*uma força de segurança de natureza militar, constituída por militares organizados num corpo especial de tropas e dotada de autonomia administrativa, com jurisdição em todo o território nacional e no mar territorial*”<sup>77</sup>.

---

<sup>74</sup> Art.º 25º, n.º 3, da LSI.

<sup>75</sup> GNR e PSP.

<sup>76</sup> Tarefas que visam impedir danos sociais.

<sup>77</sup> Art.º 1º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro (Lei Orgânica da GNR).





Pela sua natureza e polivalência, a GNR encontra o seu posicionamento institucional no conjunto das forças militares e das FSS, sendo a única força de segurança com natureza e organização militares, caracterizando-se como uma força militar de segurança (Branco 2010, 241).

A GNR mantém como características praticamente inalteráveis e fundamentais, a sua organização militar, a dupla dependência governamental do Ministro da Defesa e da Administração Interna (Branco 2010, 241).

O Manual de Operações da GNR, define que a área de atividade policial, compreende as missões de polícia criminal e as missões de polícia administrativa. As missões de polícia criminal correspondem ao conjunto de ações desenvolvidas pela GNR enquanto OPC para prevenir a criminalidade e efetuar as diligências necessárias para investigar a existência de um crime, preservar a prova, identificar os autores e a sua responsabilidade. Por outro lado, as missões de polícia administrativa referem-se ao conjunto de atividades que a GNR desenvolve para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício dos direitos e liberdades fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática<sup>78</sup>.

As competências da GNR encontram-se elencadas no art.º 3.º da respetiva Lei Orgânica<sup>79</sup>, destacando-se as seguintes: garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens; prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança e prevenir a prática dos demais atos contrários à lei e aos regulamentos.

Atualmente, a GNR é uma força de segurança orientada primariamente pelo primado da cidadania e da lei, ao contrário de outros tempos, em que estava estruturada e vocacionada, prioritariamente, para a defesa da ordem constituída do Estado (Silvério e Afonso 2010, 52).

---

<sup>78</sup> Manual de Operações da GNR, Vol. I, pp. III-2 a III-4.

<sup>79</sup> Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro.



## **b. Polícia de Segurança Pública**

Nos termos, da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, que aprovou a orgânica da PSP, esta “*é uma força de segurança, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa*” (Art.º 1º, n.º 1)

A PSP é uma FS, uniformizada e armada, com natureza de serviço público e dotada de autonomia administrativa. Tem por missão assegurar a legalidade democrática, garantir a segurança interna e os direitos dos cidadãos. Está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura, estando o pessoal com funções policiais sujeito à hierarquia de comando e o pessoal sem funções policiais sujeito às regras gerais de hierarquia da função pública. Depende do membro do Governo responsável pela Administração Interna. A sua organização é única para todo o território nacional e está organizada hierarquicamente em todos os níveis da sua estrutura com respeito pela diferenciação entre funções policiais e funções gerais de gestão e administração públicas, obedecendo quanto às primeiras à hierarquia de comando e quanto às segundas às regras gerais de hierarquia da função pública<sup>80</sup>.

Em situações de normalidade, as suas atividades são desenvolvidas de acordo com os objetivos e finalidades da política de segurança interna, com respeito pelos limites do respetivo enquadramento orgânico. Em situações de exceção, as suas atribuições são as decorrentes da legislação sobre defesa nacional, estado de sítio e estado de emergência.

As atribuições da PSP são prosseguidas em todo o território nacional<sup>81</sup>, com exclusão das áreas legalmente cometidas a outras FSS. Nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, as referidas atribuições são prosseguidas com carácter de exclusividade. Em situações de normalidade institucional, as atribuições da PSP são as decorrentes da legislação de segurança interna e, em situações de exceção, as resultantes da legislação sobre a defesa nacional e sobre o estado de sítio e de emergência<sup>82</sup>.

Das atribuições da PSP, podemos destacar as seguintes: garantir as condições de segurança que permitam o exercício dos direitos e liberdades e o respeito pelas garantias dos cidadãos, bem como o pleno funcionamento das instituições democráticas, no respeito pela legalidade e pelos princípios do Estado de direito; garantir a ordem e a tranquilidade públicas e a segurança e a proteção das pessoas e dos bens e prevenir a criminalidade em geral, em coordenação com as demais forças e serviços de segurança.

<sup>80</sup> Fonte: <http://www.psp.pt/Pages/apsp/quemsomos.aspx?menu=1&submenu=1>.

<sup>81</sup> Art.º 5.º, n.º 1, da Lei n.º 53/2007 de 31 de agosto.

<sup>82</sup> Art.º 3º, da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.



Da sua estrutura geral, a PSP compreende a Direção Nacional, as Unidades de Polícia e os Estabelecimentos de Ensino Especial<sup>83</sup>.

### c. Polícia Judiciária

A PJ é um “*corpo superior de polícia criminal organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Justiça e fiscalizado nos termos da lei, é um serviço central da administração direta do Estado, dotado de autonomia administrativa*”<sup>84</sup>.

Tem por missão coadjuvar as autoridades judiciárias na investigação e desenvolver e promover ações de prevenção, deteção e investigação da sua competência ou que lhe sejam cometidas pelas autoridades judiciárias competentes<sup>85</sup>.

Em matéria de prevenção e deteção criminal, compete à PJ: promover e realizar ações destinadas a fomentar a prevenção geral e a reduzir o número de vítimas da prática de crimes e proceder às diligências adequadas ao esclarecimento das situações e à recolha de elementos probatórios.

No âmbito da prevenção criminal a PJ procede à deteção e dissuasão de situações conducentes à prática de crimes, nomeadamente através de fiscalização e vigilância de locais suscetíveis de propiciarem a prática de atos ilícitos criminais, sem prejuízo das atribuições dos restantes OPC, tendo para tal, acesso à informação necessária à caracterização, identificação e localização das situações, podendo proceder à identificação de pessoas e realizar vigilâncias, se necessário, com recurso a todos os meios e técnicas de registo de som e de imagem, bem como a revistas e buscas<sup>86</sup>.

A PJ está sujeita ao dever de cooperação nos termos da lei, devendo as entidades públicas e privadas, nas pessoas dos respetivos representantes, prestar a cooperação que justificadamente lhes for solicitada. As pessoas e entidades que exerçam funções de vigilância, proteção e segurança a pessoas, bens e instalações públicos ou privados têm o especial dever de colaborar com a PJ<sup>87</sup>.

A organização interna dos serviços da PJ obedece ao modelo de estrutura hierarquizada. Na sua estrutura, a PJ compreende: a Direção Nacional; as Unidades Nacionais; as Unidades Territoriais; as Unidades Regionais; as Unidades Locais; as

<sup>83</sup> Art.º 19º, da Lei n.º 53 /2007, de 31 de agosto.

<sup>84</sup> Art.º 1º, da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

<sup>85</sup> Art.º 3º, da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

<sup>86</sup> Art.º 4.º, da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

<sup>87</sup> Art.º 6, da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.



Unidades de Apoio à Investigação e as Unidades de Suporte. As unidades da PJ podem ser organizadas em áreas, sectores ou núcleos, sendo o seu número máximo definido por Portaria do Ministro da Justiça<sup>88</sup>.

#### **d. Serviço de Estrangeiros e Fronteiras**

O SEF é *“um serviço de segurança, organizado hierarquicamente na dependência do Ministro da Administração Interna, com autonomia administrativa e que, no quadro da política de segurança interna, tem por objetivos fundamentais controlar a circulação de pessoas nas fronteiras, a permanência e atividades de estrangeiros em território nacional, bem como estudar, promover, coordenar e executar as medidas e ações relacionadas com aquelas atividades e com os movimentos migratórios”*<sup>89</sup>.

Como OPC, o SEF atua no processo, nos termos da lei processual penal, sob a direção e em dependência funcional da autoridade judiciária competente, realizando as ações determinadas e os atos delegados pela referida autoridade<sup>90</sup>.

O SEF tem atribuições no plano interno e internacional, destacando-se no primeiro, a vigilância e fiscalização nos postos de fronteira e no segundo assegurar a representação do país em diversas organizações internacionais, que versem matérias relacionadas com as atribuições do SEF<sup>91</sup>.

Entre o SEF e todas as entidades com funções de prevenção e investigação criminal, deverá ser mantida uma mútua cooperação no exercício das respetivas atribuições<sup>92</sup>.

O SEF compreende os seguintes órgãos e serviços: Diretoria Nacional; Conselho Administrativo; Serviços Centrais e Serviços Descentralizados. Os serviços referidos integram os serviços operacionais, que prosseguem diretamente as ações de investigação e fiscalização, bem como os serviços de apoio, que desenvolvem um conjunto de atividades de apoio àquelas ações. São considerados serviços operacionais a Direção Central de Investigação, a Direção de Fronteiras de Lisboa, as direções regionais, as delegações regionais e os postos de fronteira<sup>93</sup>.

---

<sup>88</sup> Art.º 22º, da Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto.

<sup>89</sup> Art.º 1º, n.º1, do DL n.º 252/2000, de 16 de outubro.

<sup>90</sup> Art.º 1º, n.º2, do DL n.º 252/2000, de 16 de outubro.

<sup>91</sup> Art.º 2º, do DL n.º 252/2000, de 16 de outubro.

<sup>92</sup> Art.º 5º, do DL n.º 252/2000, de 16 de outubro.

<sup>93</sup> Art.º 11º, do DL n.º 252/2000, de 16 de outubro.



### **e. Serviço de Informações e Segurança**

O SIS é “*o organismo incumbido da produção de informações que contribuam para a salvaguarda da segurança interna e a prevenção da sabotagem, do terrorismo, da espionagem e a prática de actos que, pela sua natureza, possam alterar ou destruir o Estado de direito constitucionalmente estabelecida*”<sup>94</sup>. Tem natureza de serviço público, autonomia administrativa e financeira, depende diretamente do Primeiro-Ministro, que estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Sistema de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança.

Ao SIS compete assegurar, no respeito da Constituição e da lei, a produção de informações necessárias à salvaguarda da independência nacional e à garantia da segurança interna<sup>95</sup>.

Os funcionários ou agentes, civis ou militares do SIS, não podem exercer poderes, praticar atos ou desenvolver atividades do âmbito ou competência específica dos tribunais ou das entidades com funções policiais, bem como proceder à detenção de qualquer indivíduo ou instruir processos penais<sup>96</sup>.

---

<sup>94</sup> Art.ºs 14º, 16º e 21º, da Lei Orgânica n.º 30/84, de 5 de setembro e art.º 2, n.º 1, alínea c) e art.º 3, n.º 2.º e n.º 3, da Lei n.º 9/2007, de 19 de fevereiro.

<sup>95</sup> Art.º 2º, n.º 2, da Lei Orgânica n.º 30/84, de 5 de setembro.

<sup>96</sup> Art.º 4º, da Lei Orgânica n.º 30/84, de 5 de setembro.



## 7. A cooperação policial

Nos capítulos anteriores pudemos observar a complexidade do sistema policial português. Para este sistema funcionar, é imprescindível existir uma boa cooperação policial aos vários níveis.

A cooperação é uma relação administrativa entre dois entes públicos numa posição de igualdade, excluindo a imperatividade e a coação. Nenhum deles possui poder de direção que possa traduzir-se numa relação de hierarquia. Cada um faz uso das suas competências para prossecução de interesses próprios, não de interesses exclusivos. Desta forma nenhuma das entidades exerce os seus poderes com carácter principal, relegando a outra para um desempenho secundário e subordinado.

A cooperação pressuporá uma ação conjunta, para atingir um resultado comum. Este interesse geral que qualquer das entidades quer ver realizado não pode ser prejudicado pela finalidade individual que cada uma delas visa prosseguir ao fazer uso das competências que lhes estão atribuídas (Castro 2003, 403).

A quantificação de uma relação como relação de cooperação afasta, por um lado, a realização, por uma entidade administrativa, de atividades abrangidas nas competências de outra entidade administrativa. O que a cooperação implica é a imposição de um limite ao exercício das competências próprias, mas não exclusivas numa determinada matéria, da administração autónoma territorial. Estes limites são justificados pela coexistência de interesses concorrentes da administração autónoma e estadual numa determinada matéria: a segurança (Castro 2003, 258).

A cooperação policial pode ser vista segundo vários vetores: o da estrutura, o do trabalho desenvolvido ao longo do tempo e o da natureza (Valente 2014, 620).

Falar de cooperação policial leva-nos ao estudo da cooperação policial no plano interno de Portugal. O modelo policial português é de raiz napoleónico, isto é, não tem só uma polícia, o que implica necessariamente uma cooperação, entre as diversas polícias em sentido orgânico e funcional (Valente 2014, 622). Por outro lado, o facto de as polícias portuguesas não serem todas tuteladas pelo mesmo Ministério, pode traduzir-se num handicap.

Para sanar a descoordenação operacional, o poder político-legislativo criou a figura do SGSSI, através da aprovação LSI<sup>97</sup>, onde inscreveu o “*princípio de cooperação*” para

---

<sup>97</sup> Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.



prossecução das atribuições de todas as FSS<sup>98</sup>. Em matéria de cooperação e coordenação entre as FSS, salienta-se a criação da plataforma para o intercâmbio de informação criminal (PIIC)<sup>99</sup>.

No âmbito das competências de coordenação do SGSSI<sup>100</sup>, este tem poderes necessários para articulação entre as FSS e outros serviços e entidades públicas ou privadas, competindo-lhe entre outras, articular as instituições nacionais com as de âmbito local, incluindo nomeadamente as PM e os conselhos municipais de segurança<sup>101</sup>.

Relativamente à cooperação entre o Estado e as autarquias, em 1994, Freitas do Amaral já havia referido: *“há que estabelecer formas de articulação e coordenação entre o Estado e as autarquias, por certos interesses serem simultaneamente nacionais e locais”* (Amaral 1994, 422).

Indo ao encontro desta ideia, e adiantando um pouco ao tema do presente trabalho, podemos afirmar que a introdução de uma ideia de cooperação das PM com as FS em matéria de polícia marca um posicionamento diferente na relação tradicional entre o Estado e as autarquias locais em matéria de polícia, mais concretamente nas matérias referidas na cláusula geral do art.º 237, n.º 3, da CRP (Castro 2003, 254). A prossecução dos interesses das populações locais pode ser prosseguida ou de forma autónoma, ou em cooperação com o poder político central e regional (Canotilho 2002, 362).

Com a IV Revisão Constitucional a ideia de cooperação, estabeleceu-se o princípio constitucional da subsidiariedade ao nível das relações Estado unitário/autarquias locais<sup>102</sup>.

Assim, a referida revisão constitucional passou a obrigar a que se respeite o princípio da subsidiariedade, entendido no sentido de que a estrutura organizativa superior só desempenha as funções que as estruturas mais pequenas não podem cumprir da mesma forma ou de forma mais eficiente (Canotilho 2002, 362).

---

<sup>98</sup> Art.º 6º, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

<sup>99</sup> A PIIC é uma plataforma de pesquisa que otimiza a investigação criminal através da integração de diferentes fontes de informação heterogéneas de diferentes OPC. Ainda que não se encontre em pleno funcionamento, a PIIC revela-se como uma mais-valia, permitindo a partilha de informações entre os OPC e contribuindo para uma maior cooperação em prol da investigação criminal.

<sup>100</sup> O XXI Governo Constitucional pretende incrementar as competências do SGSI, enquanto elemento essencial na garantia da coerência, da operacionalidade, da erradicação das redundâncias, da boa articulação e da gestão integrada de funções comuns das FSS (Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019, p. 56).

<sup>101</sup> Art.º 16º, n.º 2, alínea f), da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

<sup>102</sup> Art.º 6º, da CRP, de 1997.



Esta consagração simultânea pretendeu marcar uma diferença de tratamento entre a generalidade das matérias atribuídas às autarquias locais e o caso das matérias de polícia delimitadas no art.º 237º, n.º 3, da CRP. O princípio geral de subsidiariedade não pode ser entendido como autorizando, também em matéria de polícia, que os municípios usufruam de um campo de atuação próprio e exclusivo, nomeadamente em matéria de segurança interna, afastando as FS nacionais. Pelo contrário, ao consagrar-se constitucionalmente o princípio da subsidiariedade, foi necessário deixar claro que apesar daquele, que valerá em geral, o princípio da cooperação é o princípio que rege nas matérias definidas no art.º 237º, n.º 3, da CRP (Castro 2003, 255).

Assim, é o princípio da cooperação que vai reger as relações entre a administração estadual e administração autónoma local no exercício de algumas competências atribuídas aos corpos nacionais de municipais de polícia. Este princípio tem consagração nos diplomas orgânicos da GNR e da PSP<sup>103</sup> e nas leis dos conselhos municipais<sup>104</sup>. Em todos os casos, a ideia de cooperação surge enquanto relação que se estabelece relativamente a forças e serviços policiais entre as quais não existe hierarquia.

A cooperação das PM e as FS traduz-se no exercício articulado, por parte dos dois tipos de corpos policiais, das suas competências na matéria (Castro 2003, 257).

---

<sup>103</sup> A GNR e a PSP cooperam com as demais FSS, bem como com as autoridades públicas, designadamente com os órgãos autárquicos e outros organismos (art.º 6º, n.º 1, da Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro e da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto).

<sup>104</sup> Art.º 2º, da Lei n.º 33/98, de 18 de julho.





## 8. A Segurança

A segurança personifica um dos pilares básicos da organização de uma sociedade, constituindo-se o “*sentimento de segurança*”<sup>105</sup>, como uma necessidade imanente para o bem-estar individual e coletivo. A segurança é um bem social e é uma questão de Estado. Sem ela não há desenvolvimento nem liberdade (Alves 2010, 136).

É clássico considerar que a existência do Estado se justifica para atingir três grandes fins: bem-estar, justiça e segurança (Alves 2008, 41). Os estudos de psicologia são unânimes em considerar que os seres humanos têm necessidades de ver garantido um conjunto de necessidades diversas. A conhecida “*teoria das necessidades do homem*”<sup>106</sup>, aplicada numa espécie de escalonamento hierárquico, colocou as necessidades de segurança, em segundo lugar, logo atrás das necessidades fisiológicas de alimentação, sono, reprodução e exigências do corpo (Alves 2010, 19).

Num Estado de direito democrático, a segurança foi desde sempre entendida como uma necessidade humana que lhe cabe prosseguir.

Os cidadãos, através da difusão de determinadas notícias nos órgãos de comunicação social, ficam com a sensação de um aumento da criminalidade, o que os leva a exigir que o poder político garanta de forma mais eficaz a segurança da comunidade e promova o seu bem-estar, preconizando “*uma ordem capaz de tornar plenamente efetivos os direitos e liberdades*”<sup>107</sup>, de todos os indivíduos<sup>108</sup>. É tarefa fundamental do Estado Português: “*garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que o promovam, garantir os direitos e liberdades fundamentais, promover o bem-estar e a qualidade de vida e promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional*”<sup>109</sup>.

O conceito de segurança registou uma evolução considerável do séc. XVIII ao séc. XX, devido às transformações do Estado e ao seu crescente papel na sociedade. Durante o Absolutismo, a execução da segurança e da justiça competia ao soberano. Posteriormente, na fase liberal do Estado constitucional, o conceito de segurança estava,

<sup>105</sup> Podemos considerar que a sensação de segurança decorre da ausência de ameaças que possam alterar esse estado.

<sup>106</sup> Teoria explanada por Abraham Maslow, em 1970.

<sup>107</sup> Art.º 28º, da Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH).

<sup>108</sup> O art.º 3º, da DUDH refere: “*todo o indivíduo tem direito à vida, à liberdade e à segurança pessoal*”.

<sup>109</sup> Art.º 9º, da CRP.



fundamentalmente, ligado à proteção da vida e da propriedade e das estruturas do Estado moderno, passando este a monopolizar a segurança e a servir de intermediário na conflitualidade interpessoal entre os particulares. Na fase do Estado-providência, a noção de segurança transformou-se por força dos cidadãos, que exigem daquele um conjunto de atuações em diversas áreas da vida social, especialmente na proteção de riscos e perigos reais e prováveis (Oliveira 2006, 53-54).

Nos dias de hoje, o Estado tem-se mostrado incapaz de, isoladamente, melhorar o sentimento de segurança, devido a um conjunto de fatores sociais, económicos e culturais, incitadores da insegurança e decorrentes daquilo que Giddens <sup>110</sup> intitulou de “*descontextualização dos sistemas sociais*”, de “*globalização*” e de “*reflexividade da vida social*”<sup>111</sup>.

#### **a. O conceito**

Nos últimos anos o mundo viu suceder grandes mudanças<sup>112</sup>, que também se fizeram sentir na sociedade portuguesa e que levaram a que o conceito de segurança esteja em constante mutação e tenha adquirido um estatuto de bem público e direito fundamental, sendo percecionado como um fator de desenvolvimento económico, coesão social e de estabilidade política.

Mas afinal, o que é a segurança? Para Armando Alves, segurança “*é a condição que se estabelece num determinado ambiente, através da utilização de medidas adequadas, com vista à sua preservação e à conduta de atividades, no seu interior ou em seu proveito, sem ruturas*”<sup>113</sup>. O conceito de segurança pode ser considerado como incluindo apenas a garantia da independência, da soberania, da integridade territorial e da unidade de Estado ou poder ser entendido como abrangendo todo um conjunto de interesses, que podem ir desde a garantia de acesso às matérias-primas essenciais, até à proteção de investimentos e de cidadãos nacionais no estrangeiro, desde cinturas de segurança a zonas de influência ou neutralidades, desde o controlo do nível de capacidade militar de adversários potenciais e vizinhos até à uniformidade dos regimes e sistemas políticos (Alves 2008, 29).

---

<sup>110</sup> (Giddens 2002, 47).

<sup>111</sup> Termos próprios da modernidade.

<sup>112</sup> Os acontecimentos do 11 de setembro de 2001 marcaram definitivamente uma viragem, tendo os Estados percebido a necessidade de pensar numa verdadeira política de segurança interna direcionada para o novo paradigma.

<sup>113</sup> (Alves 2011, 74).



O conceito de segurança é em nosso entender extremamente abrangente, alcançando para além das questões relacionadas com formas de criminalidade mais ou menos complexa e/ou violenta. Pode englobar toda uma panóplia de áreas fundamentais como a segurança alimentar e ambiental, os cuidados de saúde ou a resposta a catástrofes naturais.

Num Relatório elaborado em 2006 pelo Instituto Português de Relações Internacionais, da UNL, sobre o *“estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna”*, os autores definiram a segurança como *“um estado pessoal, mas simultaneamente um processo de interação social que visa assegurar a previsibilidade, a confiança, a regularidade e a ordem, como forma de combater ameaças e riscos geradas pela desordem e imprevisibilidade”*.

Um conceito moderno de segurança deve implicar a ultrapassagem de visões limitadas ou apenas sectoriais, ou apresentar-se numa perspectiva de serviço público; e caracterizar-se por ser largamente abrangente e tratado em termos multidisciplinares. Além disso, para lá dos aspetos institucionais próprios de administração de uma sociedade global, fortemente organizada e impessoal, terá de cuidar da aproximação aos cidadãos enquanto indivíduos e ter em conta a importância das comunidades, realidades onde predominam as relações primárias, face a face, que funcionam, sobretudo mecanicamente, em termos de vizinhança ou de identidade cultural. Há que combinar cada vez mais com os esforços das FSS com a colaboração das comunidades, promovendo o envolvimento das populações em termos controlados (Alves 2010, 136).

O Estado está a deixar de ter o exclusivo da segurança, assistindo-se ao alargamento do domínio da segurança e ao aumento do número dos seus atores, incluindo-se nestes, os privados. Assim, podemos considerar que o novo conceito de segurança passará pela implementação de novas políticas e práticas de segurança, pelo estabelecimento de parcerias entre o Estado e a sociedade civil e a contratualização entre o Estado central e os poderes locais (Oliveira 2006, 69).

#### **b. Tipos de segurança**

Tendo em consideração o tema do trabalho, para uma melhor compreensão do conceito segurança, resolvemos dividi-lo em três setores: a segurança nacional, a segurança pública e a segurança interna.



## **1) Segurança nacional**

Começando pela segurança nacional, podemos referir que a sua política tem como objetivo, fortalecer a segurança das instituições sociais, económicas e políticas contra ameaças (Alves 2010, 42). A segurança nacional é a situação que garante a unidade, a soberania e a independência da nação, a unidade do Estado e o desenvolvimento normal das suas tarefas, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o regular funcionamento das instituições democráticas no quadro constitucional (Alves 2008, 51).

De acordo com o aludido na CRP<sup>114</sup>, a defesa nacional é um conjunto de medidas, tomadas contra agressões ou ameaças externas, para garantir a independência nacional, a integridade do território e a seguranças das populações. Tem também por objetivo garantir a soberania do Estado, bem como a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou ameaça externas<sup>115</sup>.

Cabe às Forças Armadas (FA) a defesa da independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça exterior. No quadro constitucional atual as FA não poderão, em princípio, ser chamadas a desempenhar funções de defesa da ordem interna, a não ser nos casos expressamente previstos na Constituição e na Lei<sup>116</sup>.

Fica deste modo, claro que o conceito de segurança nacional é mais amplo que o de defesa nacional, englobando este. A segurança é entendida como sendo um estado ou condição de vida, enquanto a defesa é vista como atuação instrumental (Alves 2008, 52).

## **2) Segurança pública**

Quando se estabelece que as FS mantêm e promovem a segurança pública, significa que estas estão obrigadas à preservação da segurança de pessoas e bens, mas também à prevenção da criminalidade em geral (Canotilho e Moreira 2010, 957). A prevenção da criminalidade cabe dentro da tarefa de polícia administrativa. Esta pressupõe uma estratégia mais ou menos definida de carácter ativo que vai desde a vigilância de determinados grupos de pessoas, à recolha de informações e contactos que possibilitem a obtenção de indícios quanto ao planeamento de futuros atos (Cunha 1993, 224-225).

Na perspetiva de outros autores, na maioria alemães, a proteção da segurança pública abrange ainda bens jurídicos coletivos como a saúde pública, a natureza, a

---

<sup>114</sup> Art.º 273, da CRP.

<sup>115</sup> Art.º 1º, n.º 1, da Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho.

<sup>116</sup> Parecer n.º 147/2001, de 9 de novembro, da PGR.



paisagem, ou as águas, bem como a defesa da ordem jurídica objetiva, entendida como conjunto de normas jurídicas emanadas por órgãos democraticamente legitimados, que garantem nomeadamente a boa convivência entre os indivíduos. A segurança pública abarcaria a proteção da existência e do funcionamento do Estado, isto é, protege todos os sujeitos jurídicos de direito público, incluindo sujeitos detentores de poderes de Administração autónoma como as ordens profissionais, assim como as suas autoridades e órgãos de soberania<sup>117</sup> e outras instituições públicas<sup>118</sup> (Castro 2003, 287). Ao lado desta noção restrita de segurança pública, surge muitas vezes uma noção mais ampla que abarcaria a tranquilidade pública. Esta posição era defendida por Marcello Caetano, que afirmava que a segurança pública surgia como ramo da atividade policial que visa a manutenção da ordem e da tranquilidade públicas e a vigilância da segurança das pessoas e da propriedade, sendo a manutenção da tranquilidade uma das características da atividade de segurança (Caetano 1994, 1160 e 1176).

Entre nós, a segurança pública é a atividade reservada aos órgãos e serviços da Administração Pública organizados como corpos policiais, e não, como sucede em matéria de segurança interna, que é atribuída simultaneamente a outras entidades consideradas não policiais.

Em nosso entender, a atividade de polícia de segurança destina-se a prevenir os perigos gerais para a ordem, segurança e tranquilidades públicas, juntamente com outras atividades administrativas do âmbito da política interna.

### **3) Segurança interna**

Atenta à existência de ameaças internas e externas, podemos considerar a segurança interna como um objetivo estratégico, sectorialmente limitado, mas reconhecidamente primordial, uma vez que se trata de garantir a situação de segurança: da ação governativa; das populações e dos bens materiais e espirituais face às ameaças da conflitualidade interna (Alves 2008, 30).

Na nossa opinião, a expressão segurança interna aponta inequivocamente para uma atividade administrativa a desenvolver dentro do território português, contrapondo-se a atividade de manutenção da segurança relativa a ameaças externas.

---

<sup>117</sup> Parlamento, tribunais.

<sup>118</sup> Teatros, museus, bibliotecas.



A própria Constituição identifica as tarefas de polícia com a garantia de segurança interna<sup>119</sup>, remetendo a defesa nacional, a desempenhar pelas FA<sup>120</sup>. Assim, entendemos que a lei fundamental não vincula um conceito de segurança interna, o que parece encontrar sentido no percurso histórico do conceito de segurança dos Estados, muito orientado durante séculos para as ameaças externas, no seu sentido mais estrito. Por exemplo o SGSI emanou que uma das orientações estratégicas para o ano de 2015, será consolidar a colaboração das FA no âmbito da segurança interna, através do aprofundamento da articulação entre as FA e as FSS, no quadro do sistema de segurança interna, que permita potenciar a coordenação e atividade operacional de relevância.

Da leitura ao conteúdo da LSI, apura-se que o conceito de segurança interna é definido como “a atividade desenvolvida pelo Estado para garantir a ordem, a segurança e a tranquilidade públicas, proteger pessoas e bens, prevenir e reprimir a criminalidade e contribuir para assegurar o normal funcionamento das instituições democráticas, o regular exercício de direitos, liberdades e garantias fundamentais dos cidadãos e o respeito pela legalidade democrática”<sup>121</sup>. Quantos aos seus fins, a segurança interna, destina-se a proteger a vida e a integridade das pessoas, a paz pública e a ordem democrática, a defender o ambiente e a preservar a saúde pública<sup>122</sup>.

Na doutrina portuguesa, a segurança interna surge essencialmente como um conceito operativo, raramente dissecado. Contudo, Caupers, refletindo sobre as missões da Administração Pública, distinguiu, entre outras, as missões relativas à segurança interna, relacionadas com a segurança de pessoas e bens, bem com as missões de segurança de certas atividades económicas, das missões de regulação social e económica, de angariação de recursos, de prestação, relativas às infraestruturas e ao desenvolvimento e missões auxiliares (Caupers, A Administração periférica do Estado 1994, 422-424).

Em suma, podemos referir que a noção de segurança interna abrange um conjunto alargado de matérias, entre as quais se encontram a segurança pública, entendida como proteção de pessoas e bens, a garantia da tranquilidade pública, a prevenção da criminalidade, nomeadamente a violenta, altamente organizada, como a sabotagem, espionagem, terrorismo e a luta contra o flagelo da droga (Castro 2003, 300).

---

<sup>119</sup> Art.º 272º, n.º 1, da CRP.

<sup>120</sup> Art.º 275º, da CRP.

<sup>121</sup> Art.º 1º, n.º 1, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.

<sup>122</sup> Art.º 1º, n.º 2, da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto.



## **9. A insegurança**

Considerando a importância que o conceito de segurança vem assumindo de forma cada vez mais premente nas populações, é de igual modo importante assimilarmos o conceito da insegurança, para que possamos compreender melhor esta temática.

É hoje inquestionável afirmar que a insegurança constitui um grave problema da vida contemporânea, que atinge toda a sociedade, quer em situações fisicamente factuais quer em termos emocionais. O sentimento de insegurança é redutor. Ele mostra que não é necessário o próprio ter sido vítima ou ter tomado contacto direto com a vítima, o que tende a provar que não se trata de uma simples leitura da realidade, mas de um modo pessoal de interpretação (Alves 2010, 185).

Um dos aspetos que, certamente, muito contribui para gerar insegurança é o medo do crime. Na sequência deste juízo, e acompanhando o fruto de trabalhos de investigação acerca desta temática, tem vindo a ser evidenciado que a criminalidade e os problemas com esta relacionados, se constituem com factos sociais da maior importância, originando fortes perturbações da ordem social e indo mesmo ao ponto de desenvolver formas estruturantes de pensar e agir (Alves 2010, 176).

Compete ao Estado a criação ou manutenção de instituições e instrumentos legais que permitam abordar eficazmente a problemática da insegurança. Face ao sentimento de provável incapacidade para defesa do bem-estar, potenciam riscos e densificam perceções de insegurança, do fluir da vida económica e do normal funcionamento das instituições democráticas, parece-nos não ser adequado centrar a aparecimento do sentimento de insegurança, somente no crime ou reduzir esta problemática ao agravamento da criminalidade.

Atenta a importância cada vez maior que assume o sentimento de insegurança, regista-se a forma como este se alimenta das crises concretas do dia-a-dia, da delinquência, e também das ameaças difusas, sejam de natureza económica, política, social ou mesmo das chamadas incivilidades (Alves 2008, 79).

O sentimento de insegurança tem a ver com as emoções das pessoas, as suas reações, os modos como se apercebem da desordem ou da violência. A ideia que se tem da insegurança vai evoluindo com a sociedade. Cada vez mais, além da pressão factual da delinquência, as pessoas são incomodadas pelas chamadas incivilidades. Estas, nem sempre previstas ou puníveis por lei, colocam os polícias em dúvida sobre se devem ou podem atuar e, perante tal dúvida, abstêm-se de intervir ou esquecem as limitações legais





ao uso da força. Assim se estabelece e desenvolve um clima de insegurança latente, que favorece o aparecimento de espirais de desordem e de violência (Alves 2010, 192).

#### a. O conceito

Qualquer conceito de segurança envolve implicitamente uma noção do que se entende por insegurança. Por exemplo se considerarmos a segurança como um sentimento ou estado de bem-estar, resulta que a insegurança é um sentimento ou estado de precariedade e medo.

Segundo Kalifa<sup>123</sup>, o sentimento de insegurança<sup>124</sup>, cujo nascimento coincidiria em França com o início do séc. XX, pode ser analisado numa tripla perspetiva: enquanto realidade objetiva, que a criminalidade e a delinquência demonstram; enquanto configuração de um discurso, desenvolvido pela opinião pública e baseado num uso muitas vezes alarmista dos números da realidade objetiva pela imprensa; num sentido individual ou coletivo, como resultado da conjugação dos dois fatores anteriores, enquanto sentimento.

Este sentimento de insegurança passou a ser frequentemente utilizado em meados dos anos setenta em vários relatórios sobre violência, delinquência e criminalidade, e gerou movimentos de exigência social de combate à insegurança.

Nas últimas décadas, mais precisamente, a partir dos anos sessenta, a Europa e o restante mundo industrializado observaram um aumento da criminalidade, seguido de uma diminuição ou estabilização a partir do final dos anos noventa. No entanto, este movimento não foi acompanhado pela diminuição de sentimento de insegurança (Lourenço 2012, 347).

Nelson Lourenço entende que o sentimento de insegurança pode ser definido “*como um conjunto de manifestações de inquietação, de perturbação ou de medo, quer individuais, quer coletivos, cristalizados sobre o crime*”<sup>125</sup>. Por outro lado, Roché<sup>126</sup> definiu insegurança “*como uma inquietação cristalizada sobre o crime e sobre os seus autores*” e “*como manifestações de medo pessoal ou de preocupações por ordem verbais, comportamentais, individuais ou coletivas*”.

---

<sup>123</sup> (Kalifa 1994, 65-76).

<sup>124</sup> “*Insécurité*”

<sup>125</sup> (Lourenço 2012, 355)

<sup>126</sup> (Roché 1996, 47).





Dentro da realidade portuguesa, José Oliveira<sup>127</sup> entende que a insegurança se compreende em duas vertentes: a insegurança real, isto é, a situação resultante do estado objetivo da delinquência<sup>128</sup> e por outro lado, a insegurança que se sente e que traduz a ideia de um sentimento, que se manifesta por sensações de angústia e de medo.

#### **b. A violência urbana**

A urbanização é um processo universal e assente no essencial, na mesma lógica global, sendo manifestamente, um dos fatores constitutivos da sociedade moderna (Lourenço 2013, 9).

A diminuição da população ativa, nomeadamente na indústria e na agricultura, que se traduziu num êxodo rural, foi uma conjuntura estrutural associada à urbanização. O choque de expectativas entre a convicção de que as cidades seriam uma fonte de novas oportunidades, e a constatação de incapacidade para sustentar a crescente pobreza, desigualdade e insegurança, define o que muitos autores chamam de dilema urbano (Lourenço 2013, 89).

É nas cidades que os problemas sociais como o desemprego, a toxicodependência, a exclusão social, a desagregação da família e das redes de sociabilidade são uma presença constante do quotidiano, originando um ambiente propiciador para o aumento da criminalidade, em especial a mais pequena (Lourenço 2013, 10).

A violência e insegurança urbanas são questões centrais da sociedade, que ocupam um espaço significativo no quadro da preocupação dos indivíduos e da vivência democrática, em todo o mundo. A violência e a criminalidade urbana registam um aumento constante e um sério constrangimento à vida dos cidadãos, com um crescente sentimento de insegurança e medo do crime.

Na noção de violência urbana incluem-se atos de graduação penal diferenciada – quando não estão fora da alçada da lei, como muito que cabem na designação de incivildades – e que atingindo certos patamares põem em causa a segurança e a qualidade de vida dos cidadãos e alimentam o sentimento de insegurança (Lourenço 2013, 5). As incivildades, a delinquência juvenil e manifestações mais ou menos graves de perturbação

---

<sup>127</sup> (Oliveira 2006, 57 e 230).

<sup>128</sup> Pode ser percecionada por um conjunto de indicadores como a estatística da criminalidade denunciada às FSS.



da ordem social e de afrontamento da autoridade do Estado são claramente atos urbanos e fortemente associados à emergência do sentimento de insegurança (Lourenço 2013, 1-3).

A violência urbana é o furto por esticção, a mendicidade agressiva ou a “grafitagem” desenfreada ou o furto de viaturas para passeios noturnos que podem acabar em atos de violência criminal. Violência urbana é ainda a delinquência juvenil nas suas mais variadas formas e ilicitudes (Lourenço 2013, 17).

Podemos assim afirmar que o conceito de violência urbana abrange um vasto conjunto de condutas e ações que poderão ser considerados desviantes e que se integram no conjunto de atos, que vão das incivildades ao crime (Lourenço 2013, 5).

Com o objetivo de encontrar soluções inovadoras de resposta a problemas urbanos, a Direção Geral de Organização do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU) desenvolveu o seguinte estudo: “*Segurança pública e desenvolvimento urbano – A prevenção do crime através do espaço construído*”. Neste estudo identificaram-se diversos fatores potenciadores da criminalidade e do sentimento de insegurança dos cidadãos, elencando-se entre outros: as densidades populacionais elevadas, conjugadas com elevadas densidades do parque edificado, onde se localiza boa parte dos bairros sociais críticos; a presença considerável de famílias destruturadas; os problemas de integração de imigrantes e minorias étnicas e taxas de desemprego elevadas<sup>129</sup>.

### **c. As incivildades**

Em contexto fundamentalmente urbano, as pessoas são confrontadas com um vasto conjunto de atos, não necessariamente associados ao crime, portanto fora de qualquer moldura penal, que invadem o seu quotidiano, contribuindo estes atos para a emergência do sentimento de insegurança. Este tipo de atos são normalmente designados por incivildades (Lourenço 2011, 22).

As incivildades são entendidas pela população mais pacata como ofensas, fraturas da sociedade. São sinais de ameaça, que geram sentimentos de rejeição e de receio, sendo interpretadas como reflexos de degradação social, pesando bastante no sentimento de insegurança (Alves 2010, 186). Podemos considerar as desordens ou incivildades como ruturas à normalidade da vida diária, numa dada sociedade e num determinado momento (Roché 1996, 47).

---

<sup>129</sup> Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “*Segurança pública e desenvolvimento urbano – A prevenção do crime através do espaço construído*”, p. 26.



Para Ferreira de Oliveira uma das explicações para o aumento do crime e do sentimento de insegurança tem a ver com as incivildades (Oliveira 2006, 66).

Para a formação do medo, tem muita importância as incivildades, reunindo neste termo, como exemplos: as indelicadezas, gritarias, arruaças, exibicionismos ruidosos, vandalismos, comportamentos desbragados, atividades de bandos juvenis, etc. Noutro patamar, poderemos considerar as incivildades, como sendo as degradações, o vandalismo, os carros abandonados na via pública, o grupo de jovens agressivos e barulhentos e mesmo os “*graffitis*”.

É fácil passar das incivildades para os delitos. Vejamos o exemplo dos genericamente designados “*graffitis*”<sup>130</sup>, que rapidamente excedem de expressões artísticas, para manifestações de desenraizamento e de contestação cultural, de protesto, e logo ou em simultâneo para o dano material da propriedade alheia (Alves 2008, 82).

A noção de incivilidade, geralmente tomada como sinónimo de pequenas desordens, aparece cada vez mais como tendo uma influência propiciadora no tocante ao desenvolvimento de um processo em espiral que acaba por conduzir ao roubo e à agressão. Chegou-se, assim, à redescoberta da importância das relações sociais e das regras informais na vida urbana e do respetivo peso para realizar a prevenção da delinquência.

Ao mesmo tempo, difundiu-se a ideia de que é preciso agir numa linha de “*tolerância zero*”, implicando isto responder a todos os delitos, de modo a afirmar a responsabilidade individual de quem os cometa (Alves 2010, 186).

Estes conceitos desenvolveram-se e foram difundidas inicialmente nos Estados Unidos da América (EUA), vindo a dar lugar à chamada “*teoria dos vidros partidos*”, tema que iremos desenvolver mais aprofundadamente no próximo capítulo.

---

<sup>130</sup> Riscos, escritos, desenhos, pinturas de parede.



## 10. A “teoria dos vidros partidos”

A “teoria dos vidros partidos”<sup>131</sup>, divulgada há aproximadamente três décadas<sup>132</sup> sugere uma conexão direta entre a aparência de desordem e o crime efetivo. Se uma janela for deixada partida num determinado território, será passada a mensagem ao criminoso, que tanto as forças policiais, como a própria comunidade não estão atentas à conservação do local. Com o tempo, à referida janela partida, serão acrescentados outros sinais de desordem: “grafitis”, lixo, vandalismos, veículos abandonados, levando a que a área territorial se degrade gradualmente, tornando-se um chamariz para a prática de condutas desviantes (Giddens 2005, 181).

Wilson e Kelling<sup>133</sup> atribuem grande importância à manutenção das regras informais de comportamento nas situações de vizinhança. Aceitando que as desordens e incivildades se ligam à delinquência, colocam em evidência o seguinte facto: se uma vidraça partida num prédio não for reparada, o resto dos vidros será rapidamente quebrado. Ou seja, se as janelas partidas de um edifício não forem reparadas, as pessoas que gostam de partir janelas partem do princípio que ninguém se importa com os seus atos de incivildade e continuarão a parti-las. A partir daqui, desenvolve-se uma espiral: quando todos os vidros estiverem partidos, começam os furtos, os roubos e as agressões. Os vidros partidos são tomados como indicadores de um lugar sem lei. Mas, em vez de vidros partidos, pode a situação desenrolar-se de modo semelhante a partir de um problema de ruído que sobe para algazarra na vizinhança (Alves 2010, 186).

Para compreender a importância desta análise, há que ter presente o efeito de demonstração de força sobre a comunidade de vizinhança, pois os vidros partidos dizem muito, informando acerca do estado de coisas na zona: degradações, insultos por parte de jovens, famílias que se desfazem, conflitos pela ocupação de passeios, altercações de rua, acumulação de detritos. As pessoas pacíficas habituam-se a atravessar a rua para não se cruzarem com grupos de jovens. Aos poucos, a zona de residência de uma comunidade pode transformar-se numa zona hostil (Alves 2010, 187).

O principal argumento desta teoria é o de que quando uma pequena infração é tolerada, pode levar a um clima de anarquia, que propicia as condições para que sucedam delitos mais graves (Belli 2000, 161).

<sup>131</sup> “Broken windows”.

<sup>132</sup> Fonte: <http://www.theatlantic.com/doc/198203/broken-windows>.

<sup>133</sup> Fonte: <http://www.theatlantic.com/doc/198203/broken-windows>.



Esta teoria defende a reparação do vidro partido como forma de obstar à erupção de incivildades e, assim, de evitar o desenvolvimento de espirais de desqualificação, de insegurança e de violência.

#### **a. O papel da comunidade e das forças policiais**

A “*teoria dos vidros partidos*” realça a importância dos laços sociais de proximidade. Esta teoria defende que a reparação dos vidros partidos dificulta o aparecimento de incivildades, evitando deste modo, o desenvolvimento de espirais de insegurança e de violência. Por outro lado, rejeita-se a ideia de fazer da polícia o elemento central de atuação.

Havendo uma forte coesão de vizinhança, os próprios habitantes irão comportar-se como vigilantes naturais da zona, rareando as incivildades. A polícia pode contribuir para baixar o nível de delitos, mas não consegue substituir o papel dos habitantes (Alves 2010, 188).

O enfraquecimento dos laços de solidariedade pode abrir as portas à delinquência. O mais importante para a polícia na manutenção da ordem é o reforço dos mecanismos de controlo informal da própria comunidade<sup>134</sup>.

O vandalismo pode ocorrer em qualquer local onde as barreiras da comunidade, o sentimento de respeito mútuo e as obrigações da sociedade, diminuam por ações que parecem indicar que ninguém se preocupa. Apesar do trabalho efetuado pela polícia ser fundamental para a prevenção da criminalidade, a sua presença pode não ser o suficiente para que se considere uma cidade segura e sem crimes. É também necessário que a comunidade contribua para a prevenção do crime. Ou seja, uma área acabará por ser mais segura se as pessoas se sentirem como fazendo parte da segurança e responsáveis por aquela área.

Segundo a “*teoria dos vidros partidos*” pode ser tarde demais, esperar que ocorram crimes graves para intervir. Deve-se atuar atempadamente nos comportamentos delinquentes, a fim de evitar que este ciclo perdure.

A violência urbana e os crimes graves são o último elo da cadeia em que pequenas infrações conduzem a formas mais agudas de delinquência. Estas pequenas desordens da vida quotidiana, ao serem desconsideradas, podem tornar-se o embrião de crimes mais

---

<sup>134</sup> Fonte: <http://www.theatlantic.com/doc/198203/broken-windows>.



graves, com o aval das forças policiais, perdendo-se desta forma a sua dimensão preventiva.

Consideramos que esta teoria se mostra muito interessante, atendendo ao facto de propor soluções para os problemas dos distúrbios sociais, uma vez que, se estas forem encaradas com severidade, pode conseguir baixar-se o número de delitos numa dada área urbana. Além disso, confere um lugar primordial à missão policial.

#### **b. A “teoria dos vidros partidos” e a tolerância zero**

Os meios de comunicação social falam mais de tolerância zero do que da conveniência de reparar os vidros partidos. Acontece que ambas as expressões apontam para a análise do impacto das incivildades, mas há que distinguir: a teoria do vidro partido aponta para a importância da dinâmica social global, por outro lado, a tolerância zero centra-se nas respostas repressivas (Alves 2010, 188).

A “teoria dos vidros partidos” serviu como base para o intitulado policiamento de tolerância zero, uma abordagem que enfatiza o processo contínuo de manutenção da ordem como a chave para a redução dos crimes mais graves (Giddens 2005, 181). A política de tolerância zero refere em que as pequenas infrações do quotidiano devam ser desde logo atacadas, com o intuito de prevenir os crimes mais violentos.

Considerada uma estratégia policial, baseia-se em respostas rápidas às mais pequenas incivildades, com o objetivo de prevenir todo o tipo de incivildades, de forma célere. Nesta estratégia procura-se alcançar a prevenção através de atuações policiais, de carácter eminentemente repressivo sob delinquentes, toxicodependentes, mendigos e prostitutas.

O principal esforço, segundo esta estratégia, centra-se nas zonas problemáticas com índices elevados de criminalidade. O processo é caracterizado pelo seguinte: níveis baixos de tolerância; criminalizam-se comportamentos; aplicação direta da norma positivada e endurecimento das medidas sancionatórias.

A maior crítica a esta estratégia é a de que gera um ciclo sem fim de endurecimento quer das sanções, quer das atuações policiais. Pela positiva, destacamos o facto de se obter resultados a médio prazo quanto à diminuição dos índices da criminalidade menos grave.



A publicidade deste tipo de estratégia surgiu com o caso de Rudolph Giuliani<sup>135</sup>, que ao aplicá-la conseguiu diminuir os elevados índices de criminalidade em Nova Iorque (Silvério 2013, 25).

### **c. O exemplo de Nova Iorque**

A “*teoria dos vidros partidos*” foi aplicada em Nova Iorque por William Bratton<sup>136</sup>, entretanto promovido, por Rudolph Giuliani, a chefe da polícia. Adepto de uma política de tolerância zero, com o intuito de prevenir os crimes mais violentos, decidiu aumentar o efetivo policial à implementação desta estratégia, apostando na modernização dos equipamentos e na descentralização, devolvendo a responsabilidade aos chefes de esquadra (Belli 2000, 162).

No entanto, esta estratégia de tolerância zero foi fortemente contestada, uma vez que muitos defendiam que para além das estratégias policiais, havia outros fatores que concorriam para a diminuição da criminalidade, nomeadamente, a queda do desemprego e relatórios policiais falsos sobre a ocorrência de delitos.

Quando Giuliani iniciou o seu mandato, os índices de criminalidade já estavam em queda há três anos. Outro motivo alvo de crítica foi o de que outras cidades dos EUA apresentavam índices de criminalidade em queda, sem que tivessem feito uso da estratégia policial de tolerância zero (Belli 2000, 163).

Outro dos aspetos fortemente criticado foi o facto de se deixar ao critério dos agentes policiais a identificação da “*desordem social*”, da forma que estes desejassem. Deste modo, a estratégia policial de tolerância zero evidenciou o uso da força, a agressividade e a brutalidade policial.

Face a esta situação, defendeu-se que depois de reduzidos os índices de criminalidade e garantir a pacificação, esta estratégia deveria evoluir para uma política de estabelecimento de vínculos entre polícia e líderes comunitários, de forma a manter a pacificação anteriormente alcançada.

---

<sup>135</sup> Mayor da cidade de Nova Iorque.

<sup>136</sup> Era chefe da polícia de trânsito.



## 11. Autarquias locais

Atendendo a que o objeto do nosso estudo são as PM e estas se enquadram nos municípios, que são autarquias locais, entendemos ser pertinente começar por fazer uma brevíssima referência às autarquias locais portuguesas.

### a. Elementos, categorias e órgãos

Começando por referir os elementos principais das autarquias locais, podemos elencar os seguintes: o território, que se define pelas circunscrições administrativas; o agregado populacional, que tem direitos e deveres, como por exemplo o direito de voto nas eleições autárquicas; os interesses comuns, que têm uma especificidade que os diferencia dos interesses da população nacional, cabendo ao legislador determinar qual o interesse que deve prevalecer em cada situação em que os mesmos estejam confrontados; e os órgãos representativos da população, que são um elemento essencial, uma vez que não há autarquia local se esta não for administrada por órgãos representativos da população.

A noção de autarquia local surgiu consagrada entre nós, por influência italiana, na Constituição de 1933, e nessa medida, o sentido então vigente na Itália fascista, acabou por ser integrado no texto constitucional, longe do conceito inicial de autonomia<sup>137</sup>. Segundo Vital Moreira, *“as autarquias locais receberam a designação quando justamente deixaram de ser verdadeiras autarquias”* (Moreira 1997, 97). Nessa altura as autarquias locais reduziam-se a mera administração estadual indireta<sup>138</sup>.

Na Constituição de 1933, o território do continente dividia-se em concelhos, que se formavam de freguesias e se agrupavam em distritos, cabendo à lei estabelecer os limites de todas as circunscrições<sup>139</sup>. A divisão do território das ilhas viria a ser regulada através de lei especial, em cumprimento do disposto no art.º 124º, § 2.º do referido texto constitucional.

---

<sup>137</sup> Art.ºs 23º e 130º, da Constituição de 1933.

<sup>138</sup> Trata-se, antes, de órgãos da administração indireta do Estado: administração do Estado, porque se prosseguem fins próprios deste, e de administração indireta, porque estes fins são prosseguidos por pessoas coletivas distintas do Estado.

<sup>139</sup> Art.º 124º, da CRP, de 1933.





Com a adoção da Constituição, de 1976 forma definidas as seguintes categorias de autarquias locais<sup>140</sup>: freguesia (que se manteve); município (que corresponde ao anterior concelho)<sup>141</sup>; e regiões administrativas<sup>142</sup>.

Por outro lado, antes de 1976 os distritos podiam ser definidos como autarquias locais de carácter supramunicipal. À luz da Constituição de 1976, o distrito deixou de ser uma autarquia local, passando a simples circunscrição administrativa<sup>143</sup>, desde logo por não gozar de autonomia, que passou a ser característica fundamental das autarquias locais, à luz do novo texto constitucional. Em relação aos distritos estabeleceu-se que a divisão distrital só subsistiria enquanto as regiões não estivessem instruídas<sup>144</sup>.

Ao nível distrital existia a figura do governador civil, que era o órgão que representava o Governo na área do distrito<sup>145</sup>. Com a Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 13/2011, de 27 de junho, procedeu-se à exoneração de todos os governadores civis existentes, transferindo-se a suas competências para outras entidades da Administração Pública, apesar de não terem sido criadas as regiões administrativas<sup>146</sup>.

No que se refere às freguesias, a lei define como suas atribuições, a salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com o município<sup>147</sup>. A freguesia é a autarquia de expressão territorial mais reduzida.

Em relação ao município, pode dizer-se que é a única autarquia local portuguesa com uma existência histórica estável; esse facto leva mesmo João Caupers a considerar que a autarquia constitui mesmo o único ponto de referência organizativo da administração local do nosso país. (Caupers 2000, 104-105).

Por seu lado, são atribuições do município, a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias<sup>148</sup>, especificando a lei

<sup>140</sup> Art.º 238º, n.º 1, da CRP, de 1976.

<sup>141</sup> Atualmente há em Portugal um total de trezentos e oito municípios. Cada município tem limites territoriais que correspondem aos limites das freguesias que o integram.

<sup>142</sup> “As regiões administrativas são criadas simultaneamente, por lei, a qual define os respectivos poderes, a composição, a competência e o funcionamento dos seus órgãos, podendo estabelecer diferenciações quanto ao regime aplicável a cada uma” (art.º 255º, da CRP).

<sup>143</sup> Art.º 238º, da CRP, de 1976.

<sup>144</sup> Art.º 261º, n.º 1, da CRP, de 1976.

<sup>145</sup> Art.º 2º, do DL n.º 252/92, de 19 de novembro.

<sup>146</sup> Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro.

<sup>147</sup> Art.º 7º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>148</sup> Art.º 23º, n.º 1, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.



os seguintes domínios: equipamento rural e urbano; energia; transportes e comunicações; educação; património; cultura e ciência; tempos livres e desporto; saúde; ação social; habitação; proteção civil; ambiente e saneamento básico; defesa do consumidor; promoção do desenvolvimento; ordenamento de território e urbanismo; PM; e cooperação externa<sup>149</sup>.

### **b. Órgãos municipais e respetivas competências**

São órgãos do município, a Assembleia Municipal (AM), a Câmara Municipal (CM) e o Presidente da Câmara (PC). Os dois primeiros são constitucionalmente referidos e qualificados como “*órgãos representativos*” (Art.º 250º, da CRP), atendendo a que a constituição dos mesmos decorre de eleição por sufrágio direto, secreto e periódico, como resulta da conjugação daquela disposição com o art.º 113, nº 1, da CRP.

A AM é o órgão deliberativo do município e é constituída por membros eleitos diretamente em número superior ao dos presidentes de junta de freguesia, que a integram<sup>150</sup>. Tem as competências de apreciação e fiscalização e as competências de fiscalização da CM<sup>151</sup>.

A CM é o corpo administrativo do município, diretamente eleito pelos cidadãos eleitores recenseados na sua área. É o órgão colegial executivo encarregado da gestão permanente dos assuntos de uma autarquia local e é constituída por um presidente e por vereadores, um dos quais designado vice-presidente<sup>152</sup>.

A Constituição não faz qualquer referência ao PC. O PC tem competências próprias e delegadas<sup>153</sup>, estando as suas competências elencadas no art.º 35º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro. Normalmente, torna-se PC o cabeça da lista mais votada para a CM, nas eleições autárquicas e tem função presidencial, executiva, decisória e interlocutora.

<sup>149</sup> Art.º 23º, n.º 2, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>150</sup> Art.º 251º, da CRP.

<sup>151</sup> Art.º 24º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.

<sup>152</sup> Art.º 56º, da Lei n.º 169/99, de 18 de setembro.

<sup>153</sup> Art.º 34º, da Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro.



### c. Autonomia

A administração autónoma<sup>154</sup> é constituída por pessoas coletivas que não foram criadas pelo Estado, prosseguindo interesses públicos próprios das coletividades que as instituíram<sup>155</sup> (Caupers 2000, 101).

A Constituição de 1976, veio consagrar a autonomia das autarquias locais<sup>156</sup>, através dos art.ºs 6º, n.º 1 e 235º<sup>157</sup>. Assim, as autarquias locais passaram a ter as seguintes características de administração autónoma: o autogoverno, que se concretiza mediante a eleição pelo substrato pessoal de órgãos da autarquia local; a autodeterminação, fundamental para distinção relativamente à administração estadual indireta; a autonomia administrativa, traduzida na capacidade de praticar atos jurídicos apenas sujeitos ao controlo jurisdicional<sup>158</sup>; a autonomia disciplinar que, no caso das autarquias locais, só pode ser entendida como o poder disciplinar sobre o seu pessoal; a autonomia regulamentar<sup>159</sup>; a autonomia financeira, traduzida na capacidade de gerar receitas próprias e de as afetar às despesas definidas segundo o seu próprio orçamento<sup>160</sup>; e a autonomia jurídica, consubstanciada na existência de personalidade jurídica dotada de capacidade negocial e patrimonial (Castro 2003, 185-186).

Conforme emana do art.º 235º, da CRP, a prossecução de interesses específicos das autarquias locais parece ser marca da autonomia local, o que não desonera a administração

---

<sup>154</sup> A administração autónoma de base territorial é constituída pelas autarquias locais (pessoas coletivas de base territorial, dotadas de órgãos representativos próprios que visam a prossecução de interesses próprios das respetivas populações). A competência dos órgãos e serviços da administração autónoma restringe-se ao território da respetiva autarquia local e às matérias estabelecidas na lei.

<sup>155</sup> Quando nos referimos ao Estado-administração, a administração autónoma é constituída por pessoas coletivas que não foram criadas pelo Estado. No entanto, quando pensamos no Estado como entidade soberana, dotada entre outros, de poder legislativo, já não é assim, pois as autoridades locais são criadas por lei, conforme pudemos ver recentemente, com a redefinição das freguesias.

<sup>156</sup> “São pessoas coletivas públicas de base territorial, correspondentes aos agregados de residentes em diversas circunscrições do território nacional, que asseguram a prossecução de interesses comuns resultantes da proximidade geográfica, mediante a atividade de órgãos próprios representativos das populações” (Caupers 2000, 104-105).

<sup>157</sup> “A organização democrática do Estado compreende a existência de autarquias locais (...) são pessoas colectivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que visam a prossecução de interesses próprios das populações respectivas”.

<sup>158</sup> Diretamente impugnáveis, sem necessidade de recurso hierárquico prévio.

<sup>159</sup> Art.º 241º, da CRP.

<sup>160</sup> Art.º 238º, da CRP.



estadual de um controlo relativamente à administração autónoma, nomeadamente, sobre as autarquias locais. Para Vital Moreira, *“a relação entre a Administração autónoma e o Estado é necessariamente caracterizada pela dialética independência-controlo”* (Moreira 1997, 206).

A Constituição prevê a sujeição das autarquias locais à tutela administrativa do Governo<sup>161</sup>, controlo este que o art.º 242, da CRP qualifica, quanto ao conteúdo, como sendo de mera legalidade, excluindo-se um controlo de mérito.

Distinguindo a administração autónoma da administração estadual indireta, a CRP, consagrou diferentes poderes do Governo em relação às pessoas coletivas que as compõem<sup>162</sup>. A tutela foi consagrada como mero poder de controlo sobre a administração autónoma, enquanto a superintendência refletia os poderes sobre a administração estadual indireta (Moreira 1997, 209).

A tutela administrativa tem como finalidades essenciais garantir a *“a necessária eficácia e unidade de ação”* da Administração Pública<sup>163</sup>, a prossecução do interesse público<sup>164</sup>, assegurando também a unidade do próprio Estado, bem como a defesa da legalidade, princípios consagrados nos art.ºs 6º e 3º, n.º 2, da CRP.

Constitucionalmente imposta e pacificamente aceite pela doutrina, a tutela administrativa sobre as autarquias locais restringe-se, segundo a lei fundamental, e como já referimos, à tutela de mera legalidade, com exclusão da apreciação do mérito, conveniência ou oportunidade dos seus atos (Castro 2003, 192).

Perante este quadro, a criação de corpos de PM dos municípios é constitucionalmente considerada como mecanismo favorecedor da descentralização. A coexistência de outros interesses mais amplos obrigará a que sempre se considere atribuído à Administração estadual um poder de tutela sobre o exercício das competências municipais de polícia, ou mesmo um poder de atuação paralelo, justificado pela coexistência de interesses estaduais neste domínio (Castro 2003, 187).

---

<sup>161</sup> Art.º 199º, alínea d), da CRP.

<sup>162</sup> Art.º 199, alínea d), da CRP.

<sup>163</sup> Art.º 267º, n.º 2, da CRP.

<sup>164</sup> Art.º 266º, n.º 1, da CRP.



## 12. Os Conselhos Municipais de Segurança

Os CMS foram criados, por intermédio da Lei n.º 33/98, de 18 de julho. Os CMS têm um espectro de competências que procura responder à necessidade de refletir e agir, em matéria de segurança, num quadro de conhecimento e de procura de soluções de proximidade.

Cada CMS é uma entidade de âmbito municipal com funções de natureza consultiva, de articulação, informação e cooperação, cujo leque de objetivos<sup>165</sup> engloba, entre outros, a formulação de propostas de solução para os problemas de criminalidade e exclusão social, ações de prevenção, promoção de discussões alargadas, aprovação de pareceres sobre segurança e contribuição para o aprofundamento de conhecimento da situação da segurança na área de cada município.

Para a prossecução destes objetivos, compete aos conselhos dar diversos pareceres, em particular sobre a evolução dos níveis de criminalidade na área do município; o dispositivo legal de segurança e a capacidade operacional das FS no município; o acompanhamento e apoio das ações dirigidas, em particular, à prevenção da toxicodependência e à análise da incidência social do tráfico de droga e o levantamento das situações sociais que, pela sua particular vulnerabilidade, se revelem de maior potencialidade criminógena e mais carecidas de apoio à inserção<sup>166</sup>.

Integram cada conselho, entre outros<sup>167</sup>: o PC, o vereador do pelouro, quando este não seja assegurado pelo próprio PC; o presidente da AM; os presidentes das juntas de freguesia, em número a ser fixado pela AM; um representante do MP da comarca; os comandantes das FS presentes no território do município (GNR e PSP), bem como um conjunto de cidadãos de reconhecida idoneidade, designados pela AM, em número a definir no regulamento de cada conselho, no máximo de vinte.

O conselho reúne ordinariamente uma vez por trimestre, mediante convocação do PC<sup>168</sup>, a quem compete assegurar a sua instalação, bem como presidi-lo<sup>169</sup>.

Entendemos que face ao exposto, este modelo não será o mais eficaz para uma concertação dos serviços, que leve a uma melhoria objetiva da segurança das populações,

<sup>165</sup> Art.º 3º, da Lei n.º 33/98, de 18 de julho.

<sup>166</sup> Art.º 4º, da Lei n.º 33/98, de 18 de julho.

<sup>167</sup> Art.º 5º, da Lei n.º 33/98, de 18 de julho.

<sup>168</sup> Art.º 7º, da Lei n.º 33/98, de 18 de julho.

<sup>169</sup> Art.º 8º, da Lei n.º 33/98, de 18 de julho.



---

uma que o seu fundamento se resume a meros conceitos e ideias que de algum modo, poderiam trazer algo útil em termos da segurança concelhia.



### 13. A Polícia Municipal

#### a. A Polícia Municipal em Portugal até 1976

A génese das PM e o deferimento de competências de segurança a corpos municipais de polícia; não emergem do séc. XX, pois a origem da própria polícia, num enquadramento histórico-geográfico, prende-se com a sua visualização local e/ou municipal (Valente 2014, 76). A origem da PM era marcadamente citadina: por exemplo no séc. XIX, destacava-se a Guarda Real de Polícia de Lisboa e Porto, que estavam sob comando do Intendente Geral de Polícia (Barreto 1979, 117).

Já na segunda metade do séc. XIX, com a publicação da Carta de Lei de 1867, foi determinado a existência de guardas campestres dependentes do município (Castro 2003, 150). Criou-se a obrigatoriedade da sua existência em todos os municípios, exceto em Lisboa, sendo estes nomeados pelas CM, com caráter de agentes de polícia civil, que tinha por competência fazer *“executar todas as posturas e regulamentos municipais e de administração, encoimar ou multar os transgressores, assentar coimas ou multas e participar ao Ministério Público, as transgressões para que requeira em juízo a aplicação de penas”*<sup>170</sup>.

O DL n.º 4116/18, de 29 de abril, foi outro momento relevante para as entidades com funções de polícia. Os corpos de PM de cada concelho levavam a cabo tarefas de polícia administrativa, judiciária, de segurança e rural sob a direção de um comissário de PM, diretamente dependente do comissário geral (distrital) de polícia. Deste modo, as funções de PM são desempenhadas por funcionários, obedecendo a ordens da administração central, deixando os administradores dos concelhos de exercer funções policiais (Castro 2003, 151).

O Código Administrativo de 1936/40<sup>171</sup> deu poderes de polícia aos municípios. Portanto, muito antes do atual dispositivo constitucional, mais concretamente na vigência da Constituição de 1933, foram concedidos aos municípios poderes de polícia, sendo nessa altura considerados poderes de segurança de pessoas e bens (Caetano 1994, 328 e 330).

Este diploma incluía a polícia nas competências<sup>172</sup> das CM<sup>173</sup>, distinguindo desta o fomento, o abastecimento público, a cultura e assistência e a salubridade pública. Neste

<sup>170</sup> Art.º 12º, n.º 12, da Carta de Lei de 1867.

<sup>171</sup> DL n.º 27424/36, de 31 de dezembro.

<sup>172</sup> São os poderes jurídicos de que os órgãos de uma pessoa coletiva dispõem para prosseguirem as atribuições desta. Atribuições são os fins que a lei comete às pessoas coletivas (Caupers 2000, 117).



diploma foram também definidas as matérias sobre as quais as câmaras poderiam deliberar no uso das competências, consideradas de polícia, pelo Código Administrativo. De entre estas, salientam-se a segurança, a criação e sustentação de uma PM e instalação de postos e construção de quartéis destinados ao serviço de polícia urbana ou rural, a salubridade e prevenção de incêndios das edificações confinantes com ruas e lugares públicos<sup>174</sup>.

Sucedem que o exercício destes poderes “*municipais*” de polícia não era mais do que o desempenho de funções na dependência do governo: o “*magistrado administrativo*”, e depois o PC, era representante do governo nas circunscrições administrativas locais, e funcionava como órgão local do Estado (Castro 2007, 139). No entanto, até à Constituição de 1976, as funções por este desempenhadas, nomeadamente de polícia de segurança, eram funções exercidas representando o Estado, e não enquanto órgão de uma administração autónoma (Castro 2003, 152). Durante este período, o município foi o local de cruzamento da administração autárquica com a administração periférica do Estado (Caupers 1994, 386). Dentro deste pensamento, o Regulamento da PM de Lisboa de 1959 estabelecia que esta polícia, embora diretamente subordinada ao PC, em caso de alteração da ordem pública ficaria dependente do Comando da PSP de Lisboa<sup>175</sup>.

Com a Constituição de 1976, os órgãos locais da PSP e da GNR passaram a desempenhar as funções de polícia de segurança até então atribuídas ao administrador do concelho ou ao PC.

Em suma, podemos considerar que, até à Constituição de 1976, não existiram verdadeiramente poderes de PM de segurança, ou porque o corpo municipal de polícia dependia verdadeiramente, do poder estadual central, ou porque os órgãos municipais a que obedeciam não desempenhavam funções com verdadeira autonomia, isto é, não tinham autogoverno nem autodeterminação (Castro 2003, 153).

#### **b. A Polícia Municipal em Portugal após 1976**

Ainda antes da alteração constitucional, ocorrida em 1997, que veio prever a criação das PM, a AR aprovou um diploma<sup>176</sup> que possibilitou a organização de serviços municipais de polícia (Castro 2003, 153).

---

<sup>173</sup> Art.º 44º, do DL n.º 27424/36, de 31 de dezembro.

<sup>174</sup> Art.º 50º, do DL n.º 27424/36, de 31 de dezembro.

<sup>175</sup> Regulamento aprovado pelo PC de Lisboa a 4 de agosto, e publicado no *Diário Municipal da Câmara Municipal*, em 7 de agosto.

<sup>176</sup> Lei n.º 32/94, de 29 de agosto.





A Lei n.º 32/94, de 29 de agosto veio, disciplinar as atribuições e competências dos serviços municipais de polícia e os limites da respetiva atuação, prevendo as atribuições dos municípios em matéria de polícia administrativa. Assim, no exercício de funções de polícia administrativa, era competência dos municípios fiscalizar, na área da sua jurisdição o cumprimento das leis e dos regulamentos que disciplinavam matérias relativas às atribuições das autarquias e à competência dos seus órgãos, bem como a elaboração do auto de notícia relativo a infrações, excluindo-se o exercício de atividades previstas na legislação de segurança interna, bem como nas leis orgânicas das FS<sup>177</sup> (Castro 2003, 154).

Competia à AM aprovar a criação do serviço municipal de polícia, mediante proposta da CM<sup>178</sup>. O regulamento dos serviços municipais de polícia, eram aprovados pela AM, mediante proposta da CM, que especificava o funcionamento e organização destes<sup>179</sup>.

A fiscalização é a nota dominante das competências que são atribuídas a estes serviços. Este diploma excluía quaisquer tarefas de segurança, estando estatuído que competia aos serviços municipais de polícia: *“Cooperar, no âmbito dos seus poderes, com os demais serviços do município e com quaisquer outras entidades públicas que o solicitem, designadamente as forças de segurança”*<sup>180</sup>.

Por outro lado, estava previsto que aqueles serviços eram competentes para: *“providenciar pela guarda das instalações municipais”*<sup>181</sup>. Embora por esta via, ficasse aberto o caminho, entende-se que o exercício de funções de segurança só se poderia exercer de forma subsidiária e complementar, mas também, se fosse caso disso, subordinada (Castro 2003, 155).

Bem se poderia argumentar que do facto de um município guardar o seu próprio edifício dificilmente resultaria conflitos com interesses nacionais de segurança, no entanto, até à revisão constitucional de 1997, nenhuma função de segurança poderia caber de forma autónoma ao município.

Deste modo, só com a IV Revisão Constitucional, através do renovado texto do art.º 237º significativamente incluído no Título *“Poder Local”* e sob a epígrafe *“descentralização administrativa”*, passa a admitir que a lei potencie a criação de serviços

<sup>177</sup> Art.º 4º e 5º, da Lei n.º 32/94, de 29 de agosto.

<sup>178</sup> Art.º 3º, n.º 2, da Lei n.º 32/94, de 29 de agosto.

<sup>179</sup> Art.º 12º, da Lei n.º 32/94, de 29 de agosto.

<sup>180</sup> Art.º 4º, n.º 2, alínea g), da Lei n.º 32/94, de 29 de agosto.

<sup>181</sup> Art.º 4º, n.º 2, alínea f), da Lei n.º 32/94, de 29 de agosto.



municipais vocacionados para o desempenho de funções de polícia que podem, agora, ir além do até então admitido pelo anterior quadro constitucional e, conseqüentemente, pelo quadro legal, passando a ser possível que as PM se dediquem, a par das tradicionais competências de polícia administrativa, a tarefas atinentes à “*manutenção da tranquilidade pública e à protecção das comunidades locais*” (Castro 2007, 139).

Esta alteração constitucional veio permitir aos municípios a possibilidade de criar PM que, para além do exercício das competências de polícia administrativa já anteriormente reconhecidas, ganharam poderes de atuação no âmbito da segurança interna, em cooperação com as FS, conforme afirmado no diploma que ao seu abrigo veio a ser aprovado<sup>182</sup>.

Assim, as PM passaram a integrar a administração autónoma, contribuindo para a concretização da descentralização administrativa, afastando-se o seu enquadramento em sede de administração estadual periférica, num mero contexto de desconcentração administrativa (Canotilho 2002, 657).

O texto constitucional determina, no art.º 165º, n.º 1, alínea aa), que o regime e forma de criação das PM devem ser estabelecidos por Lei da AR ou por DL autorizado pelo Governo, sendo a sua natureza caracterizada no art.º 237º, n.º 3, da CRP.

A relação entre o Governo e as autarquias locais em matéria de PM, foi regulada pela Lei n.º 140/99, de 28 de agosto, relativa ao regime de criação das PM, estabelecendo-se uma relação de tutela de legalidade (Castro 2003, 244). Assim, na sequência da revisão constitucional de 1997, que procedeu a uma das alterações mais interessantes, introduzidas no âmbito da “*Constituição da segurança*” o modo atual de constituição dos corpos de PM foi definido pela Lei n.º 140/99, de 28 de agosto, que aprovou o regime e forma de criação das PM, bem como pelo DL n.º 39/2000, de 17 de março, que estabeleceu as regras a observar na deliberação da assembleia municipal que crie, para o respetivo município, o serviço de PM, em matéria dos regimes de transferências financeiras e de carreiras de pessoal e pelo DL n.º 40/2000, de 17 de março, que regulou as condições e o modo de exercício de funções de agente de PM.

A Lei n.º 140/99, de 28 de agosto, foi revogada pela Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, que aprovou a revisão da lei-quadro que define o regime e forma de criação das PM. Já o DL n.º 39/2000, de 17 de março, foi revogado pelo DL n.º 239/2009, de 16 de setembro,

---

<sup>182</sup> DL n.º 239/2009, de 16 de setembro.



salvo o capítulo<sup>183</sup> referente às “*carreiras de pessoal de polícia municipal*” e respetivos anexos. Também o DL n.º 40/2000, de 17 de março foi revogado, por força da aprovação do DL n.º 239/2009, de 16 de setembro, que legisla sobre os direitos e os deveres dos agentes de PM e as condições e o modo de exercício das respetivas funções. O DL n.º 197/2008, de 7 de outubro, estabeleceu as regras a observar na criação de PM, regulando, nesse âmbito, as relações entre a administração central e os municípios.

### **c. Cooperação entre a administração central e os municípios**

A prossecução de interesses próprios e exclusivos das autarquias locais não impede que esta leve a cabo a realização de interesses “*em cooperação com o poder político central e regional*”. Temos o caso da proteção de interesses referidos no art.º 237º, n.º 3, da CRP (Castro 2003, 363).

Fraseando Manuel Monteiro Guedes Valente: “*não nos podemos socorrer da ideia de proximidade como princípio reitor para fundamentar a criação e a organização de uma polícia municipal, por considerarmos como argumento jurídico-constitucional o princípio da descentralização de funções administrativas, que coabita com o princípio da centralização no teor de incumbência de determinação das condições base sustentáveis da comunidade pelas instâncias estatais supra-ordenadas*” (Valente 2014, 78).

Conforme referido anteriormente, o DL n.º 197/2008, de 7 de Outubro, estabelece as regras a observar na criação de PM, regulando as relações entre a administração central e os municípios acerca dessa matéria.

Assim, o processo de criação efetiva das PM é acompanhado pelo Ministério de Administração Interna (MAI), nomeadamente através da fixação das especificações técnicas das instalações, de forma a assegurar as adequadas condições de funcionalidade e operacionalidade, bem como a inclusão de mecanismos de trabalho com utilização intensiva de tecnologias de informação e comunicação. O MAI coopera também no processo de formação inicial dos estagiários e na formação complementar dos agentes de polícia municipal, através do Centro de Estudo e Formação Autárquica (CEFA), da Escola Prática da Polícia de Segurança Pública (EPPSP) e do Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna (ISCPSI). Por outro lado, é assegurado aos agentes das PM o

---

<sup>183</sup> Art.º 9º, do DL n.º 239/2009, de 16 de setembro.



acesso à plataforma de ensino a distância do MAI, para efeitos de aquisição de competências em matéria de literacia digital e formação profissional contínua<sup>184</sup>.

É também facultado às PM, pelo MAI, a utilização do sistema de contraordenações de trânsito gerido pela Autoridade Nacional de Segurança Rodoviária (ANSR), bem como de outros sistemas de informação relevantes para as respetivas missões. Para tal, o MAI incentiva o uso de sistemas de informação e de terminais de pagamento eletrónico, assegurando nomeadamente que a perceção da percentagem das coimas que seja devida ao município tenha lugar de forma automatizada.

O MAI articula o exercício de competências das FS com o cumprimento das missões das PM, partilhando informação e instituindo mecanismos e procedimentos de coordenação entre os respetivos responsáveis, bem como no cumprimento das normas legais sobre cooperação entre as estruturas centrais e locais em matéria de proteção civil.

Às autarquias locais é também assegurado, o acesso ao Sistema Nacional de Compras Públicas para efeitos de aquisição de equipamento e outros bens necessários às PM<sup>185</sup>.

A verificação do cumprimento das leis e dos regulamentos por parte dos municípios, em matéria de organização e funcionamento das respetivas PM, compete aos membros do Governo responsáveis pelas áreas das finanças e das autarquias locais<sup>186</sup>.

Segundo Freitas do Amaral: *“instituiu-se controlos por parte da tutela, através de uma fiscalização de legalidade, de mero carácter inspetivo, que incide sobre a organização e funcionamento da entidade tutelada. Assim, procuram-se irregularidades relativas aos documentos e contas, ou funcionamento de órgãos e serviços”* (Amaral 1994, 705).

Sem prejuízo dos poderes de tutela previstos na lei geral das autarquias locais, compete ao MAI, por iniciativa própria ou mediante proposta do membro do governo responsável pelas autarquias locais, determinar a investigação de factos indiciadores de violação grave de direitos, liberdades e garantias de cidadãos praticados pelo pessoal de PM no exercício das suas funções policiais<sup>187</sup>.

Deste modo, julga-se adequado defender, que se torna necessário aceitar uma especial visão da tutela no que diz respeito aos assuntos de polícia, uma vez que se verifica

<sup>184</sup> Art.º 6º, n.º 1, do DL n.º 197/2008, de 7 de outubro.

<sup>185</sup> Art.º 6º, n.º 2, DL n.º 197/2008, de 7 de outubro.

<sup>186</sup> Art.º 10º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>187</sup> Art.º 10º, n.º 2, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

que a referida investigação possa ser feita pela Inspeção Geral de Administração Interna<sup>188</sup> (IGAI), responsável pelo exercício da tutela do governo sobre as PM, nestes aspetos (Castro 2003, 249).

#### **d. A dependência orgânica e funcional**

Em Portugal, a PM resulta de um “*princípio ideológico jurídico – constitucional de descentralização*” e de prossecução de tarefas sob a égide do princípio da subsidiariedade negativa e positiva (Valente 2014, 276). Este entendimento está consagrado no n.º 2, do art.º 267, da CRP, que se fundamenta na ideia de que coexistem interesses próprios localizados e interesses nacionais, bem como na ideia de que se deve aproximar os serviços da comunidade e de que os cidadãos devem participar no “*governo*” dos seus interesses (Valente 2014, 77).

A caracterização da PM como serviço do município não resulta apenas da sua criação municipal, esta polícia pode ainda atuar no quadro definido pelos órgãos representativos do município e depende diretamente do PC, que desempenha, em última instância, o poder de direção e controlo típicos de uma relação de hierarquia. Desta forma, as PM atuam, como determina a Lei n.º 19/2004, de 20 de maio<sup>189</sup>, na “*dependência hierárquica do presidente da câmara*”, que lhes pode dirigir ordens e instruções, mas pode naturalmente, remeter também diretivas e recomendações (Castro 2003, 6).

A lei possibilita, em termos gerais, que os poderes do PC em matéria de PM possam ser delegados num vereador, sendo esta hipótese deixada em aberta também por alguns regulamentos municipais.

A Constituição e a lei afastam a caracterização destas polícias como meramente locais, sentido de meros serviços desconcentrados da administração do Estado, sublinhando o seu afastamento da cadeia hierárquica da administração estadual. As PM não constituem uma peça do quadro de divisão de funções dentro da organização administrativa da pessoa coletiva Estado.

---

<sup>188</sup> A IGAI tem por missão assegurar as funções de auditoria, inspeção e fiscalização de alto nível, relativamente a todas as entidades, serviços e organismos, dependentes ou cuja atividade é legalmente tutelada ou regulada pelo membro do Governo responsável pela área da administração interna (art.º 2º, n.º 1, do DL n.º 58/2012, de 14 de março).

<sup>189</sup> Art.º 6º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.



As outras polícias, nomeadamente a GNR e a PSP, integram a administração estadual, constituindo as suas unidades territoriais, exemplos de serviços territorialmente desconcentrados (periféricos ou locais) da administração estadual central.

A caracterização das PM como resultado concreto da descentralização administrativa<sup>190</sup> tem como consequência direta a sua sujeição a um mero poder de tutela da legalidade por parte da administração Estadual, afastando assim, qualquer submissão a poderes de direção ou orientação por esta exercidos (Castro 2003, 7).

Nos termos do art.º 242º, n.º 1, da CRP, *“a tutela administrativa sobre as autarquias locais consiste na verificação do cumprimento da lei por parte dos órgãos autárquicos e é exercida nos casos e segundo as formas prevista na lei”*.

#### **e. Características e competências**

As PM são uma polícia administrativa, na medida em que estas representam *“o conjunto das intervenções da administração que tendem a impor à livre ação dos particulares a disciplina exigida pela vida em sociedade”*, visando a prevenção de perigos para um vasto conjunto de bens legalmente tutelados (Castro 2003, 19) Por outro lado, partilham com as FS todo o regime constitucional aplicável ao exercício das funções de polícia, podendo-se considerar que são complementares das FS.

No entanto, as PM não são FS<sup>191</sup> (Castro 2003, 334). O art.º 237º, da CRP relativo às PM insere-se no título dedicado ao poder local. Por outro lado, as FS têm uma organização única para todo o território nacional e o seu regime jurídico é matéria de reserva absoluta da AR, o que obriga a que as FS sejam taxativamente estabelecidas, ou seja que não se admita a criação de outras. Por outro lado, conforme vimos anteriormente, a enumeração do art.º 25º, da LSI é taxativa quanto às FSS. Apesar de as PM não serem referidas nessa lei, elas atuam no âmbito da segurança interna, é existente, exercendo

---

<sup>190</sup> O princípio da descentralização administrativa; determina que os interesses públicos que a atividade administrativa pública visa satisfazer num determinado país, não estejam somente a cargo do Estado, mas também de pessoas coletivas públicas (Caupers 2000, 134).

<sup>191</sup> Pedro Oliveira, presidente do Sindicato Nacional de Polícias Municipais (SNPM), a propósito da publicação da Portaria relativa à regulamentação do fardamento dos agentes da PM, lembrou outras reivindicações pendentes, referindo: *“A nossa grande reivindicação é que haja um governo com coragem para levar à Assembleia (da República) alterações que convertessem o estatuto, a carreira e o vínculo dos agentes da PM no das forças de segurança, como acontece em Lisboa e Porto, onde os agentes da PM são destacados da PSP”* (LUSA 2015, 13).



algumas das tarefas, embora essa atuação se encontre limitada pelo n.º 3, do art.º 237º, da CRP<sup>192</sup>.

A cooperação com as FS na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais exerce-se no respeito recíproco pelas esferas de atuação próprias, nomeadamente através da partilha da informação relevante e necessária para a prossecução das respetivas competências e da satisfação de pedidos de colaboração que legitimamente forem solicitados. A PM, apesar de não ter o estatuto de FS, exerce funções de segurança na prossecução das suas competências<sup>193</sup>. No âmbito da cooperação entre as polícias que atuam no concelho, em matéria de manutenção da tranquilidade pública e proteção das comunidades locais, a coordenação decorre em “*articulação com o Presidente da Câmara e Comandantes das polícias competentes na área do município*”<sup>194</sup>.

#### **f. Competências de fiscalização**

As PM atuam prioritariamente nos domínios da fiscalização do cumprimento das normas regulamentares municipais e das normas de âmbito nacional ou regional, cuja competência de aplicação ou de fiscalização caiba ao município, competindo-lhes também zelar pela aplicação efetiva das decisões das autoridades municipais (Castro 2003, 154).

Isto mesmo decorre do estipulado no art.º 3º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, nos termos do qual as PM têm funções de polícia, embora exerçam funções de polícia administrativa, apenas no âmbito dos respetivos municípios, prioritariamente nos seguintes domínios: fiscalização do cumprimento das normas regulamentares municipais; fiscalização do cumprimento das normas de âmbito nacional ou regional cuja competência de aplicação ou de fiscalização caiba ao município e aplicação efetiva das decisões das autoridades municipais.

A fiscalização é a nota dominante das competências das PM, pelo que entre a fiscalização dos regulamentos municipais, se podem destacar os que incidem, sobre os domínios do urbanismo, da construção, da defesa e proteção da natureza e do ambiente, do

---

<sup>192</sup> “As Polícias Municipais cooperam na manutenção da tranquilidade pública e na protecção das comunidades locais”.

<sup>193</sup> São os poderes jurídicos de que os órgãos de uma pessoa coletiva dispõem para prosseguirem as atribuições desta (Caupers 2000, 117).

<sup>194</sup> Art.º 6º, n.º 2, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.





património cultural, dos recursos cinegéticos e do cumprimento das normas de estacionamento dos veículos e de circulação rodoviária<sup>195</sup>.

As PM, por determinação da respetiva CM, promovem, por si ou em colaboração com outras entidades, ações de sensibilização e divulgação de matérias de relevante interesse social no concelho, em especial nos domínios da proteção do ambiente e da utilização dos espaços públicos, e cooperam com outras entidades, nomeadamente as FS, na prevenção e segurança rodoviária<sup>196</sup>.

Em situação de crise ou de calamidade pública as PM integram os serviços municipais de proteção civil<sup>197</sup>.

#### **g. Funções de segurança e judiciárias**

Além da competência legal de funções de polícia administrativa em sentido estrito, a Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, permite às PM o exercício de algumas funções em matéria de segurança, que têm como objetivo a prevenção de perigos para pessoas e bens, com origem em comportamentos ilícitos violentos. São simplesmente tarefas de vigilância referidas a aspetos locais: vigilância nos transportes urbanos locais, em coordenação com as FS, vigilância de espaços públicos ou abertos ao público, em coordenação com as FS, designadamente de áreas circundantes de escolas, guarda de edifícios e equipamentos municipais<sup>198</sup>. Estas tarefas devem ser entendidas como uma vigilância indiferenciada de prevenção generalizada, distinta da vigilância associada à investigação criminal (Castro 2003, 20).

Conforme estipula o Parecer n.º 28/2008, de 12 de agosto, as PM poderão também fazer identificações no âmbito da realização de fiscalizações relativas ao cumprimento do Código da Estrada (CE)<sup>199</sup>; ou seja, quando necessário ao exercício das suas funções de fiscalização<sup>200</sup> ou para a elaboração de autos que são competentes<sup>201</sup>

<sup>195</sup> Art.º 4º, n.º 1, alíneas a) e b), da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>196</sup> Art.º 4º, n.º 2, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>197</sup> Art.º 4º, n.º 4, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>198</sup> Art.º 3º n.º 2, alíneas a), b) e d), da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>199</sup> Art.º 14, n.º 2, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>200</sup> No âmbito da fiscalização aos parques de estacionamento, foi publicado o DL n.º 81/2006, de 20 de abril, que define regime relativo às condições de utilização dos parques e zonas de estacionamento, que prevê que a fiscalização e a instrução dos processos de contraordenação relativos às condições de utilização dos parques e zonas de estacionamento competem às CM, cabendo aos respetivos presidentes a aplicação das coimas<sup>200</sup>. O DL n.º 146/2014, de 9 de outubro, veio estabelecer um novo regime, criando condições para a existência de





Os órgãos de polícia municipal têm competência para o levantamento do auto ou desenvolvimento de inquérito por ilícito de mera ordenação social, de transgressão ou criminal por factos estritamente conexos com violação de lei ou recusa da prática de ato legalmente devido no âmbito das relações administrativas locais. No âmbito de infrações contraordenacionais, atuam com autonomia, conforme se estatui do art.º 4º, alínea i), da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, conjugado com o DL n.º 433/82, de 27 de outubro, que instituiu o ilícito de mera ordenação social e respetivo processo. Nesse sentido, atente-se no teor do art.º 48º - A, deste diploma, com as alterações introduzidas pelo DL n.º 244/95, de 14 de setembro, relativo a apreensão de objetos provenientes da prática de contraordenações.

Embora seja explicitamente vedado, em termos gerais, às PM o exercício de competências próprias dos OPC<sup>202</sup>, são-lhe cometidas funções conexas típicas daqueles órgãos<sup>203</sup>, conforme prevê o art.º 3º, n.ºs 3 e 4, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio: “ *o desenvolvimento de inquérito por ilícito de mera ordenação social, de transgressão ou criminal por factos estritamente conexos com violação da lei ou recusa da prática de acto legalmente devido no âmbito das relações administrativa (...) quando os órgãos de polícia municipal directamente verificarem o cometimento de qualquer crime podem proceder à identificação e revista dos suspeitos no local do cometimento do ilícito, bem como à sua imediata condução à autoridade judiciária ou ao órgão de polícia criminal competente*”.

O legislador terá entendido que em alguns casos, aquelas funções estão relacionados com o desrespeito de decisões administrativas municipais criminalmente tuteladas e que ninguém melhor do que a PM para coadjuvar as autoridades judiciárias, nomeadamente pela proximidade com os factos.

---

empresas privadas concessionárias de estacionamento, em vias sob jurisdição municipal, sujeitas ao pagamento de taxa, poderem exercer a atividade de fiscalização do estacionamento nas zonas que lhes estão concessionadas<sup>200</sup>. O Provedor de Justiça e o Tribunal de Braga pronunciaram-se sobre esta matéria, afirmando que as CM não têm competência material para instruir e aplicar coimas em matéria de infrações por estacionamento em zonas de duração limitada (L. M. Fernandes 2015, 9).

<sup>201</sup> Art.º 14º, n.º 2, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, conjugado com o art.º 49º, do Regime Geral de Contraordenações, aprovado pelo DL n.º 433/82, de 27 de outubro.

<sup>202</sup> Art.º 3º, n.º 5, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>203</sup> N.ºs 3 e 4, do art.º 3º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.



As PM procedem ainda à execução de comunicações, notificações e pedidos de averiguações por ordem das autoridades judiciais e desenvolvem outras tarefas locais de natureza administrativa, mediante protocolo do Governo com o município<sup>204</sup>.

De acordo com o Parecer n.º 28/2008, de 12 de agosto, da PGR, a identificação e revista de suspeitos e as medidas cautelares de polícia, apenas poderão ser realizadas pelos agentes de PM, em casos de flagrante delito. Estes podem proceder à revista de segurança no momento da detenção de suspeitos de crime punível com pena de prisão, em caso de flagrante delito, desde que existam razões para crer que as pessoas visadas ocultam armas ou outros objetos com os quais possam praticar atos de violência<sup>205</sup>.

Os agentes da PM têm poder de autoridade: quem faltar à obediência devida, a ordem ou mandado legítimo que tenham sido regularmente comunicados e emanados do agente de PM será punido com a pena prevista para o crime de desobediência<sup>206</sup>.

As PM podem fazer identificações, como medida cautelar, quando verificarem o cometimento de um crime no desempenho das funções enumeradas no artigo 3º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, sendo que o seu não acatamento dá origem ao crime de desobediência, desde que verificados os elementos típicos do crime. O infrator que tenha recusado identificar-se pode ser detido em caso de flagrante delito pelo agente de PM, para ser apresentado ao Ministério Público e, eventualmente, ser submetido a julgamento sob a forma de processo sumário, nos termos dos artigos 255º, nº 1, alínea a), do CPP e 4º, nº 1, alínea e), da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio<sup>207</sup>.

Podem também proceder a revistas, como meio de obtenção de prova<sup>208</sup>, quando verificarem o cometimento de um crime no desempenho das funções enumeradas no art.º 3º, n.ºs 1 e 2 da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio. Por outro lado, podem proceder a revistas de segurança<sup>209</sup>, quando qualquer pessoa tenha de participar ou pretenda assistir a qualquer ato processual penal ou que, na qualidade de suspeito, deva ser conduzido a posto policial, sempre que haja fundadas razões para crer que aquela oculte armas ou outros objetos com os quais possa praticar atos de violência<sup>210</sup> (Castro 2003, 23).

<sup>204</sup> Art.º 4º, n.º 3, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>205</sup> Art.º 251º, n.º 1, alínea b) e 174º, n.º 5, alínea c), do CPP.

<sup>206</sup> Art.º 14º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>207</sup> Parecer n.º 28/2008, de 12 de agosto, da PGR.

<sup>208</sup> Art.ºs 174º e 251º, n.º 1, do CPP.

<sup>209</sup> Art.º 251º, n.º 1, alínea b), do CPP.

<sup>210</sup> Parecer n.º 28/2008, de 12 de agosto, da PGR.



No caso de crimes públicos ou semipúblicos, as PM podem fazer detenções, em caso de flagrante delito, por crime punível com pena de prisão, devendo de forma imediata proceder à entrega do detido à autoridade judiciária ou entidade policial. Com esta formulação, a lei pretende vedar a condução do detido às instalações da PM, obrigando à sua entrega no posto da GNR, ou esquadra da PSP mais próxima (Castro 2003, 21).

Não sendo as PM um OPC, por regra, não podem proceder à constituição de arguido, considerando-se como única exceção, a que tem origem nos inquéritos penais abertos por factos, com relevância criminal, estritamente conexos com a violação da lei ou recusa da prática de ato legalmente devido no âmbito das relações administrativas<sup>211</sup>.

De acordo com o disposto no art.º 4º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, conjugado com o art.º 249º, do CPP, as PM devem, perante os crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, praticar os atos necessários e urgentes para assegurar os meios de prova até à chegada do OPC competente, competindo-lhes, nomeadamente, proceder à apreensão dos objetos que tiverem servido ou estivessem destinados a servir a prática de um crime, os que constituam o seu produto, lucro, preço ou recompensa, e bem assim todos os objetos que tiverem sido deixados pelo agente no local do crime ou quaisquer outros suscetíveis de servir com prova<sup>212</sup>.

#### **h. As Polícias Municipais de Lisboa e do Porto**

De longa data, as cidades de Lisboa e Porto possuem corpos privativos de PM para fiscalizar o cumprimento das posturas municipais. A PM de Lisboa e a PM do Porto têm a natureza de serviço autárquico de polícia, a cargo de pessoal da PSP, com funções policiais. O pessoal é requisitado à PSP<sup>213</sup> e, para efeitos de ordem pública, cumpre as diretivas do comando com jurisdição na respetiva área, o que levou Pedro Clemente a concluir que as PM de Lisboa e Porto não são polícias autónomas da PSP, nem serviços policiais totalmente privativos das respetivas edilidades (Clemente 2006, 107).

O regime das PM de Lisboa e Porto é objeto de regras especiais<sup>214</sup>, tal como estabelecido na Lei n.º 140/99, de 28 de agosto. Na redação da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, este regime especial, difere um pouco do previsto anteriormente, uma vez que o art.º 22º, da Lei n.º 140/99, de 28 de agosto, estabelecia que “as *Polícias Municipais de Lisboa*

<sup>211</sup> Art.º 3º, n.º 3º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>212</sup> Parecer n.º 28/2008, de 12 de agosto, da PGR.

<sup>213</sup> Art.º 14º da Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto.

<sup>214</sup> Art.º 21º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.



*e Porto poderão beneficiar de um regime transitório por um período não superior a cinco anos*”. Assim, manteve-se a previsão do regime especial, mas a diferença de fundo está na aceitação, pela Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, de que o regime especial não será apenas transitório: sê-lo-á assumidamente (Castro 2007, 141-142).

Atualmente, os corpos de PM de Lisboa e Porto, em efetivo desempenho de funções há vários anos, são constituídos por oficiais e agentes da PSP requisitados à Direção Nacional da PSP, pelas Câmaras Municipais de Lisboa e Porto (Castro 2003, 5).

Na sequência de uma reorganização da Câmara Municipal de Lisboa (CML) que teve lugar durante o ano de 2011, a PM integrou um corpo de funcionários com funções não policiais oriundos de vários serviços da CML, na sua maioria fiscais municipais, assistentes técnicos e polícias florestais<sup>215</sup>.

Atualmente, a PM de Lisboa tem trezentos e vinte e três elementos da PSP, tendo o último reforço significativo sido em 2007 (Boaventura 2015, 12). Em 5 de novembro de 2014, o ministro de administração interna, Miguel Macedo, anunciou na AR que as PM de Lisboa e Porto iriam ser reforçadas com agentes da PSP, até final de 2015, com a colocação de noventa elementos em Lisboa e quarenta e cinco no Porto.

### **i. Distribuição territorial das Polícias Municipais**

As PM são serviços municipais que atuam num espaço territorialmente delimitado correspondente ao município a que pertencem e são instituídas para cooperarem na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais. Por questões práticas, o exercício de poderes de fiscalização das PM assume uma importância especial no que respeita à verificação do cumprimento das normas municipais, uma vez que estas são, em muitos casos, específicas, emitidas ao abrigo do poder regulamentar autónomo do município (Castro 2003, 9).

Cada PM pode atuar na área do seu município, e apenas nessa área, mas não necessariamente em todo o território municipal (Castro 2003, 8). Por outro lado, os agentes das PM não podem atuar fora do território do seu município, exceto em situações de flagrante delito ou em emergência de socorro, mediante solicitação da autoridade municipal competente<sup>216</sup>.

---

<sup>215</sup> Fonte: <http://www.cm-lisboa.pt/viver/seguranca/policia-municipal>.

<sup>216</sup> Art.º 5º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.



Em Portugal há trinta e oito municípios que ativaram PM (LUSA 2015, 13). Para além das PM de Lisboa e Porto, existem outras PM, distribuídas pelo território nacional. Entre 2000 e 2002 foram publicadas trinta e três RCM, ratificando a criação, pelos municípios, das respetivas PM.

No norte do país a representação das PM foi muito forte, com ratificações das deliberações dos municípios da Maia<sup>217</sup>, Gondomar<sup>218</sup>, Matosinhos<sup>219</sup>, Póvoa de Varzim<sup>220</sup>, Paços de Ferreira<sup>221</sup>, Vila do Conde<sup>222</sup>, Vila Nova de Gaia<sup>223</sup>, Guimarães<sup>224</sup>, Braga<sup>225</sup>, Trofa<sup>226</sup>, Santo Tirso<sup>227</sup>, Cabeceiras de Basto<sup>228</sup>, Vieira do Minho<sup>229</sup>, Paredes<sup>230</sup>, Boticas<sup>231</sup>, Fafe<sup>232</sup>, Felgueiras<sup>233</sup>, Valpaços<sup>234</sup>, Vila Nova de Famalicão<sup>235</sup>, Marco de Canaveses<sup>236</sup> e Lousada<sup>237</sup>.

No centro, Aveiro<sup>238</sup>, Coimbra<sup>239</sup>, Figueira da Foz<sup>240</sup>, Vila Nova de Poiares<sup>241</sup>, Celorico da Beira<sup>242</sup> e Viseu<sup>243</sup>, foram os municípios que fizeram aprovar a constituição desta polícia.

---

<sup>217</sup> RCM n.º 124/2000, de 11 de outubro.

<sup>218</sup> RCM n.º 125/2000, de 12 de outubro.

<sup>219</sup> RCM n.º 126/2000, de 12 de outubro.

<sup>220</sup> RCM n.º 127/2000, de 12 de outubro.

<sup>221</sup> RCM n.º 128/2000, de 12 de outubro.

<sup>222</sup> RCM n.º 129/2000, de 12 de outubro.

<sup>223</sup> RCM n.º 132/2000, de 13 de outubro.

<sup>224</sup> RCM n.º 133/2000, de 13 de outubro.

<sup>225</sup> RCM n.º 139/2000, de 17 de outubro.

<sup>226</sup> RCM n.º 18/2002, de 29 de janeiro.

<sup>227</sup> RCM n.º 19/2002, de 30 de janeiro.

<sup>228</sup> RCM n.º 20/2002, de 30 de janeiro.

<sup>229</sup> RCM n.º 25/2002, de 2 de fevereiro.

<sup>230</sup> RCM n.º 29/2002, de 9 de fevereiro.

<sup>231</sup> RCM n.º 30/2002, de 9 de Fevereiro.

<sup>232</sup> RCM n.º 31/2002, de 13 de fevereiro.

<sup>233</sup> RCM n.º 32/2002, de 14 de fevereiro.

<sup>234</sup> RCM n.º 33/2002, de 14 de fevereiro.

<sup>235</sup> RCM n.º 34/2002, de 15 de fevereiro.

<sup>236</sup> RCM n.º 81/2002, de 12 de Abril.

<sup>237</sup> RCM n.º 87/2002, de 22 de abril.

<sup>238</sup> RCM n.º 130/2000, de 12 de outubro.

<sup>239</sup> RCM n.º 135/2000, de 13 de outubro.

<sup>240</sup> RCM n.º 14/2002, de 28 de janeiro.



Algumas destas polícias pertencem a municípios da área da grande Lisboa, nomeadamente: Sintra<sup>244</sup>, Oeiras<sup>245</sup>, Amadora<sup>246</sup> e Cascais<sup>247</sup>.

Mais a sul, Albufeira<sup>248</sup> e Loulé<sup>249</sup>, foram os municípios algarvios que deliberaram criar PM (Castro 2003, 5).

Em 2009 foram criadas as PM de Ponta Delgada<sup>250</sup>, Lagos<sup>251</sup> e Mafra<sup>252</sup>.

---

<sup>241</sup> RCM n.º 23/2002, de 02 de fevereiro.

<sup>242</sup> RCM n.º 24/2002, de 2 de fevereiro.

<sup>243</sup> RCM n.º 44/2002, de 13 de março.

<sup>244</sup> RCM n.º 134/2000, de 13 de outubro.

<sup>245</sup> RCM n.º 136/2000, de 13 de outubro.

<sup>246</sup> RCM n.º 138/2000, de 17 de outubro.

<sup>247</sup> RCM n.º 131/2000, de 12 de outubro.

<sup>248</sup> RCM n.º 17/2002, de 29 de janeiro.

<sup>249</sup> RCM n.º 60/2002, de 23 de março.

<sup>250</sup> RCM n.º 17/2009, de 18 de fevereiro.

<sup>251</sup> RCM n.º 49/2009, de 9 de Junho.

<sup>252</sup> RCM n.º 55/2009, de 1 de julho.



## 14. Pessoal da Polícia Municipal

### a. O efetivo

A definição do efetivo das PM é objeto de regulamentação, tendo em conta as necessidades do serviço e a proporcionalidade entre os números de agentes e o de cidadãos eleitores inscritos na área do respetivo município<sup>253</sup>. O quadro de pessoal de cada PM é aprovado por deliberação da AM que cria cada um destes serviços<sup>254</sup>.

O DL n.º 197/2008, de 7 de outubro, elenca no art.º 4º, os fatores determinantes para a fixação do número de efetivo de cada PM, considerando-se os seguintes: a extensão geográfica do concelho, a área do município sobre que incide o exercício das competências do serviço de PM, a razão da concentração ou dispersão populacional, as competências efetivamente exercidas, o número de freguesias do município, o número de equipamentos públicos existentes na área do município sobre o qual incide o exercício das competências do serviço de PM, a população em idade escolar na área do município sobre o qual incide o exercício das competências do serviço de PM, a extensão da rede viária municipal e a delimitação da área urbana do município.

O diploma atrás referido estabeleceu o número mínimo de 6 (seis) efetivos para cada PM, bem como um *ratio* máximo da ponderação dos fatores indicados anteriormente, não poderá resultar um número de efetivos que exceda a razão de 3 (três) de agentes, por cada mil cidadãos eleitores inscritos na área do respetivo município.

### b. As carreiras

Relativamente às carreiras de pessoal da PM, estas integram as carreiras da administração local (Castro 2003, 14). O pessoal da PM integra-se em quadro próprio da autarquia, distribuindo-se pelas carreiras de técnico superior de PM, graduado – coordenador, agente graduado principal, agente graduado, agente de 1ª e agente de 2ª.

O pessoal da carreira técnica superior de PM desempenha principalmente funções de enquadramento técnico. Quanto ao pessoal de carreira de PM, compete-lhes efetuar estudos que visem informar a decisão superior, bem como efetuar uma reflexão para definir orientações para a sua aplicação. O exercício de funções no terreno cabe sobretudo ao pessoal da carreira de PM (Castro 2003, 15).

<sup>253</sup> Art.º 8º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>254</sup> Art.º 2º, n.º 1, alínea b) do DL n.º 197/2008, de 7 de outubro.



Os agentes das PM gozam de todos os direitos e estão sujeitos aos deveres e incompatibilidades consignados na CRP e no estatuto disciplinar dos trabalhadores que exercem funções públicas, sem prejuízo do regime geral dos funcionários da administração local<sup>255</sup>. As denominações das categorias que integrarem a carreira de agentes de PM não podem, em caso algum, ser iguais ou semelhantes às adotadas pelas FS<sup>256</sup>.

O presidente do SNPM, Pedro Moreira, entende que o ideal era ter as carreiras e hierarquias dos corpos de polícia nacional em que as PM se enquadrassem localmente e continuassem a responder administrativamente à respetiva autarquia. O SNMP exige que o exemplo que existe em Lisboa e Porto, onde nas PM estão colocados agentes da PSP, seja alargado a todo o país (Dias 2014, 11).

Para além dos deveres gerais, os agentes de PM têm ainda os deveres de obediência hierárquica, de sigilo profissional, de denúncia, de uso de uniforme e de identificação<sup>257</sup>.

Para além dos direitos gerais, os agentes de PM, têm também direito a acesso e livre-trânsito, de detenção, uso e porte de arma fora de serviço e a regime penitenciário especial<sup>258</sup>.

São-lhes considerados dias normais de trabalho todos os dias da semana, incluindo sábados, domingos e feriados. As situações de trabalho extraordinário, de descanso semanal e descanso complementar, bem como a fixação da modalidade de horário, são definidas na programação de serviço a estabelecer mensalmente pelos serviços municipais de polícia, devendo, pelo menos uma vez por mês, coincidir aqueles dias de descanso com o sábado e domingo<sup>259</sup>.

### **c. Recrutamento e formação do pessoal**

O recrutamento para as categorias da carreira técnica superior de PM obedece às seguintes regras previstas no art.º 9º, do DL n.º 39/2000, de 17 de março: assessor de PM principal, de entre assessores de PM com, pelo menos, 3 (três) anos de serviço classificados de muito bom ou 5 (cinco) anos classificados de bom; assessor de PM, de entre técnicos superiores de PM especialistas com, pelo menos, 3 (três) anos de serviço classificados de muito bom ou 5 (cinco) anos classificados de bom, mediante concurso de

<sup>255</sup> Art.º 4º, do DL n.º 239/2009, de 16 de setembro.

<sup>256</sup> Art.º 19º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>257</sup> Art.º 5º, do DL n.º 239/2009, de 16 de setembro.

<sup>258</sup> Art.º 11º, do DL n.º 239/2009, de 16 de setembro.

<sup>259</sup> Art.º 17º, do DL n.º 39/2000, de 17 de março.





provas públicas, que consistirão na apreciação e discussão do currículo profissional do candidato; técnicos superiores de PM especialistas e técnicos superiores de PM principais, de entre, respetivamente, técnicos superiores de PM principais e técnicos superiores de PM com, pelo menos, 3 (três) anos nas respetivas categorias classificados de bom; técnico superior de PM, de entre indivíduos habilitados com licenciatura em área de formação adequada ao conteúdo funcional do lugar a prover, aprovados em estágio com classificação não inferior a bom<sup>260</sup>.

Para a carreira de PM, o art.º 11º do mesmo diploma estabelece as seguintes regras: graduado-coordenador<sup>261</sup>, de entre agentes graduados principais com classificação de serviço de bom com, pelo menos, 3 (três) anos de serviço na categoria e com aprovação em curso de formação complementar na área de PM; agente graduado principal e agente graduado, de entre, respetivamente, agentes graduados e agentes municipais de primeira classe com, pelo menos, 3 (três) anos na respetiva categoria classificados de muito bom ou 5 (cinco) anos classificados de bom; agente municipal de primeira classe, de entre agentes de segunda classe com, pelo menos, três anos na categoria classificados de bom; agente municipal de segunda classe, de entre indivíduos habilitados com o 12º ano de escolaridade ou equivalente, aprovados em estágio com classificação não inferior a bom, dando-se preferência, em caso de igualdade de circunstâncias, àqueles ou àquelas que tiverem prestado serviço militar nas FA em regime de voluntariado ou contrato pelo período mínimo de 1 (um) ano.

A admissão ao estágio faz-se de entre indivíduos habilitados com o 12º ano de escolaridade ou equivalente e que reúnam os requisitos gerais e específicos de provimento, com idade inferior a vinte e oito anos, à data de encerramento do prazo de candidatura. Nos concursos para admissão de estagiários são obrigatoriamente utilizados como métodos de seleção a prova de conhecimentos, o exame psicológico, o exame médico e a entrevista profissional, sendo os 3 (três) primeiros de caráter eliminatório.

O estágio para ingresso na carreira de PM rege-se pelos diplomas que regulam o estágio de ingresso na administração central, local e regional. O estágio tem a duração de um ano e inclui a frequência, com aproveitamento, de um curso de formação, que conterá obrigatoriamente módulos de natureza administrativa, cívica e profissional específica, com a duração de um semestre, a ministrar conjuntamente pelo CEFA e pela EPPSP.

---

<sup>260</sup> Catorze valores.

<sup>261</sup> Só poderá ser criada a categoria de graduado-coordenador, quando se verifique a necessidade de coordenar, pelo menos 10 (dez) agentes de PM.



Relativamente à carreira de PM, a formação teórica está a cargo do CEFA, no que respeita à formação cívica e administrativa, e da PSP, quanto à formação policial, através da EPPSP. Para a carreira de técnico superior de PM, a formação é ministrada no ISCPSI (Castro 2003, 15).

Após terminarem o curso de formação<sup>262</sup>, com aproveitamento, o estágio prático será desempenhado ao serviço da PM respetiva (Castro 2003, 16).

Aos indivíduos aprovados no estágio e que se encontrem dentro das vagas são providos a título definitivo, contando o tempo de estágio para efeitos de promoção e progressão na categoria de ingresso da carreira<sup>263</sup>.

#### **d. Utilização de meios coercivos**

Com vista ao cumprimento da missão atribuída, cada agente de PM detém poderes de autoridade<sup>264</sup> e meios coercivos<sup>265</sup>. O recurso aos meios coercivos visa repelir uma agressão ilícita a interesses jurídicos protegidos ou vencer a resistência ao cabal exercício de funções e equipados com uma arma de fogo classificada de defesa: pistola de 6,35 milímetros, cujo cano não exceda 8 (oito) centímetros. A lei veda às PM o recurso a armamento de calibre superior ao usado pelas FS<sup>266</sup> (Clemente 2006, 106-107).

O equipamento dos agentes de PM é composto por bastão curto (e respetiva pala de suporte) em borracha, arma de fogo (e coldre), algemas, apito e emissor-recetor portátil ou equivalente<sup>267</sup>. Os agentes de PM podem ainda deter ou utilizar as armas da classe E, referidas na lei das armas e suas munições<sup>268</sup>. Os agentes não podem deter ou utilizar outros equipamentos coercivos além dos referidos. Nas situações em que tal se justifique, deve o equipamento ser ainda constituído por coletes de proteção balística.

<sup>262</sup> O primeiro curso de PM teve início em outubro de 2000.

<sup>263</sup> Art.º 12º, do DL n.º 39/2000, de 17 de março,

<sup>264</sup> Art.º 14º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>265</sup> Art.º 16º, n.º 1, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>266</sup> Art.º 9º, n.º 4, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>267</sup> Art.º 11.º, da Portaria n.º 304-A/2015, de 22 de setembro.

<sup>268</sup> Conforme estatuído no art.º 3º, n.º 7 do regime jurídico das armas e munições, são armas da classe E - “os aerossóis de defesa com gás; armas eléctricas até 200000 V; armas de fogo e as suas munições, de produção industrial, unicamente aptas a disparar balas não metálicas ou a impulsionar dispositivos, concebidos de origem para eliminar qualquer possibilidade de agressão letal e que tenham merecido homologação por parte da Direcção Nacional da PSP”. (Lei n.º 5/2006, de 23 de fevereiro).



As PM só podem deter e utilizar as armas de defesa e os equipamentos coercivos definidos pelo Governo. Os agentes de PM só podem utilizar os meios coercivos, que tenham sido colocados à sua disposição, na estrita medida das necessidades decorrentes do exercício das suas funções, da sua legítima defesa ou de terceiros. Quando o interesse público determine a indispensabilidade do uso de meios coercivos não autorizados ou não disponíveis para a PM, os agentes devem solicitar a intervenção das FS territorialmente competentes<sup>269</sup>.

Os agentes de PM podem fazer uso dos meios coercivos de que dispõem<sup>270</sup>, atentos os condicionalismos legais, nomeadamente para repelir uma agressão ilícita, atual ou iminente de interesses ou direitos juridicamente protegidos, em defesa própria ou de terceiros, bem como para vencer a resistência à execução de um serviço no exercício das suas funções, depois de ter feito aos resistentes intimação formal de obediência e esgotados que tenham sido quaisquer outros meios para o conseguir<sup>271</sup>.

As regras de utilização das armas são fixadas na lei, a qual estipulará, obrigatoriamente, que aquelas serão depositadas em armeiro próprio, findo o serviço. As especificações técnicas, como o tipo, o calibre, a dimensão e o modelo, bem como o número das armas e equipamentos de uso autorizado às PM, são definidas por portaria. O armamento das PM não pode ser de calibre igual ou superior ao detido pelas FS<sup>272</sup>.

Os agentes de PM, quando em serviço, podem ser portadores de arma fornecida pelo município. A CM manterá um registo atualizado das armas distribuídas e dos agentes autorizados a serem portadores das mesmas<sup>273</sup>.

#### **e. Uso de uniforme e identificação**

Considerando-se que as PM exercem funções de polícia administrativa dos respetivos municípios, os agentes deste serviço devem ser facilmente identificados,

---

<sup>269</sup> Art.º 16º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>270</sup> Os agentes de PM são obrigados por lei a fazerem formação de tiro todos os anos com a PSP, mas perante a indisponibilidade desta força, a PM de Cascais recebeu formação de tiro na GNR. Esta iniciativa foi bastante elogiada pelo SNPM (Marcelino 2013, 29).

<sup>271</sup> Art.º 23º, n.º 1 do DL n.º 239/2009, de 16 de setembro.

<sup>272</sup> Art.º 9º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio;

<sup>273</sup> Art.º 17º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

melhorando as condições de operacionalidade e qualidade do serviço prestado aos cidadãos<sup>274</sup>.

Assim, o uniforme consubstanciou um fator de identificação do agente de PM e de reforço da sua presença e autoridade. Sem prejuízo da existência de elementos identificadores de cada município foi feita a nível nacional uma definição do uniforme destes profissionais, para que qualquer cidadão possa em qualquer zona do país distinguir o agente de PM.

O modelo de uniforme do pessoal das PM é único para todo o território nacional e deverá ser concebido de molde a permitir identificar com facilidade os agentes de PM, distinguindo-os simultaneamente, dos agentes das FS<sup>275</sup>. Os distintivos heráldicos e gráficos próprios de cada PM, a exibir nos uniformes e nas viaturas, deverão permitir a fácil identificação do município a que dizem respeito e distingui-los dos utilizados pelas FS<sup>276</sup>.

Aos uniformes não é permitido introduzir quaisquer modificações, acessórios, insígnias, emblemas, enfeites ou peças, à exceção de condecorações ou medalhas policiais e militares, ou que sejam autorizadas pelo município<sup>277</sup>.



Figura 1 – Viaturas e agentes da PM

O uso de uniforme é um dever do pessoal das PM, que no exercício das suas funções tem de apresentar-se devidamente uniformizado e pessoalmente identificado<sup>278</sup>. Estão isentos do dever de uso de uniforme os dirigentes que, não integrando a carreira do

<sup>274</sup> Preâmbulo da Portaria n.º 304-A/2015, de 22 de setembro.

<sup>275</sup> Art.º 7º, n.º 2, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio e art.º 9º, do DL n.º 239/2009, de 16 de setembro.

<sup>276</sup> Art.º 7º, n.º 3, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>277</sup> Art.º 6º, n.º 4, da Portaria n.º 304-A/2015, de 22 de setembro.

<sup>278</sup> Art.º 15º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.



peçoal de PM, nem a tal estando obrigados no seu lugar de origem, manifestem esse desejo.

Os agentes de PM consideram-se identificados quando devidamente uniformizados, devendo exibir prontamente o crachá ou cartão de livre-trânsito, sempre que isso seja solicitado ou as circunstâncias do serviço o exijam, para comprovar a sua qualidade<sup>279</sup>.

A Portaria n.º 304-A/2015, de 22 de setembro, define os modelos e as regras a que devem obedecer os artigos de uniforme, insígnias e equipamentos das PM, estabelecendo que existem 3 (três) tipos de uniformes de uso obrigatório: uniforme operacional, uniforme de instrução e uniforme de cerimónias. Cada um destes uniformes é constituído por uniforme de verão e inverno. No uniforme operacional e de instrução predomina a cor preta, amarela e cinza e no uniforme de cerimónia prevalece a cor preta<sup>280</sup>.

Estas normas não são cumprida na esmagadora maioria dos municípios. Só as PM de Braga, Aveiro e Porto cumprem o regulamento. Em Lisboa, Oeiras, Cascais, Coimbra, Marco de Canaveses, Trofa e Mafra, os agentes usam uma farda exatamente igual à usada em Espanha pelas “*Polícias Locales*” (Ramos 2014, 24-25).

As viaturas utilizadas pela PM são, em regra, caracterizadas, de cor branca com faixas laterais refletoras, com padrão típico dos municípios e as suas cores identificativas. Inscritas nas portas, de ambos os lados, irrompendo o padrão das faixas laterais refletoras, a branco e batente fino a preto com a expressão “*Polícia Municipal*” em letra “*arial*”, todas da mesma dimensão em material refletor<sup>281</sup>.

---

<sup>279</sup> Art.º 10º, do DL n.º 239/2009, de 16 de setembro.

<sup>280</sup> Art.º 2º, n.º 2, da Portaria n.º 304-A/2015, de 22 de setembro.

<sup>281</sup> Art.º 12º, da Portaria n.º 304-A/2015, de 22 de setembro.



## 15. Direito Comparado

### a. Espanha

A Constituição de Espanha de 1978 organizou a Administração Pública de uma forma descentralizada, criando as Comunidades Autónomas<sup>282</sup> (CA), prevendo as províncias e os municípios<sup>283</sup>, e atribuindo-lhes autonomia para a gestão dos respetivos interesses que ficam a cargo de órgãos eleitos. No caso do município, o governo cabe ao *alcaide*<sup>284</sup> e aos seus vereadores.

No interesse próprio das organizações descentralizadas a Constituição inclui matérias de polícia, tendo sido autorizada a criação de polícias pelas CA, ao atribuir a essas mesmas comunidades o poder de coordenação relativamente aos corpos municipais de polícia<sup>285</sup> (Castro 2003, 123-124).

Assim, de acordo com a Lei Orgânica n.º 2/1986, de 13 de março, que regula as Forças e Segurança do Estado, a organização policial espanhola prevê a existência de vários corpos policiais, atuando a níveis distintos. Estamos a referir-nos ao Corpo Nacional de Polícia e da Guarda Civil<sup>286</sup>, dos corpos de polícia dependentes das CA<sup>287</sup>, embora facultativos, e das Polícias Locais (PL)<sup>288</sup>, a criar pelos municípios (Barcelona 1997, 367).

O art.º 1º da Lei Orgânica n.º 2/1986, de 13 de março estabelece que a garantia da segurança pública cabe ao Estado. No entanto admite a criação de PL próprios dos municípios, atribuindo-lhes o art.º 53º, entre outras, as funções de segurança. Esta lei veio distribuir competências, ao permitir o exercício de tarefas de polícia de segurança, também às PL e aos corpos de polícia das CA. Neste quadro de descentralização, a lei possibilita ainda a criação de uma junta local de segurança nos concelhos que contem com um corpo de PL, cabendo-lhe estabelecer as formas e procedimentos de cooperação entre os membros dos diferentes corpos e FS<sup>289</sup>.

<sup>282</sup> Art.º 143º a 158º, da Constituição de Espanha, de 1978.

<sup>283</sup> Art.º 137º, da Constituição Espanha, de 1978.

<sup>284</sup> Equivalente ao PC em Portugal.

<sup>285</sup> Neste âmbito, a previsão constitucional por si só não determina que as polícias das CA desempenhem tarefas de polícia de segurança, apenas a previsão no respetivo estatuto pode determinar o tipo de tarefas que estas realizam.

<sup>286</sup> Art.º 9º, da Lei Orgânica n.º 2/1986, de 13 de março.

<sup>287</sup> Art.º 37º, da Lei Orgânica n.º 2/1986, de 13 de março.

<sup>288</sup> Art.º 51º, da Lei Orgânica n.º 2/1986, de 13 de março.

<sup>289</sup> Art.º 54º, da Lei Orgânica n.º 2/1986, de 13 de março.



O principal problema que se coloca é o saber-se o tipo de funções policiais atribuídas aos municípios, e qual a relação que se estabelece entre estes e a Administração Estadual para o seu exercício. A questão surge em virtude do que foi estabelecido pela Constituição que reconhece ser a segurança pública, tarefa que incumbe exclusivamente ao Estado, quer no plano legislativo, quer no plano de execução. Em 1997, uma sentença do Supremo Tribunal Espanhol, de 7 de julho, reiterou que cabe ao *alcaide* o poder hierárquico relativamente às PL, independentemente do número de chefias internas que o corpo pudesse ter, caberia àquele o papel de autoridade superior (Castro 2003, 127).

De acordo com a Lei Orgânica n.º 2/1986, de 13 de março, são reconhecidos às PL, dependentes dos municípios, as seguintes competências<sup>290</sup>: participação em funções de polícia judicial; funções de polícia administrativa traduzidas na verificação do cumprimento das normas municipais; participação nas tarefas de proteção civil; ordenamento e orientação do trânsito na área de jurisdição municipal; instrução de autos de notícia por acidentes de viação dentro do perímetro urbano; ajuda na resolução de conflitos privados quando para tal sejam solicitados; realização de diligências de prevenção para evitar atos delituosos; proteção das autoridades administrativas do município e vigilância dos seus edifícios e instalações; vigilância dos espaços públicos e colaboração com os corpos e FS do Estado e com as Polícias Autónomas na manutenção da ordem nas manifestações e nas grandes concentrações humanas, quando para tal sejam solicitadas.

Podemos concluir que as PL constitucionalmente admitidas atuam na dependência do município, embora consoante as competência em causa, seja diferente o grau de autonomia, que é concedido ao alcaide para direção da sua atuação. Ao lado de competência administrativa, também algumas competências de segurança são atribuídas aos municípios com total autonomia, contudo, quando estejam em causa competências que não possam ser consideradas de carácter exclusivamente municipal, estas são exercidas em cooperação com o Estado (Castro 2003, 123-130).

#### **b. França**

Ao contrário do que sucede em Portugal, em França a PM tem tido bastante relevo desde a época liberal. No entanto os serviços municipais de polícia franceses só receberam o primeiro tratamento jurídico geral na Lei de 13 de Julho de 1987, sobre a função pública

---

<sup>290</sup> Art.º 53º, da Lei Orgânica n.º 2/1986, de 13 de março.





territorial, que possibilitou ao *maire*<sup>291</sup>, o recurso a agentes de PM para desempenho das funções de polícia.

O ano de 1998 foi o das PM, em França. A 30 de abril, a Assembleia Nacional adotou em primeira leitura o Projeto de Lei n.º 414 (1997/1998) relativo a estas polícias pretendendo alterar alguns aspetos sobre elas dispostas em determinadas disposições normativas, vindo a Lei das PM a ser aprovada em 15 de abril de 1999.

De acordo com o livro segundo do Código Geral das Coletividades Territoriais, a PM francesa tem hoje por objeto assegurar “*a boa ordem, a segurança, a segurança e a salubridade públicas*”.

A lei sobre as PM atribuiu ao *maire* o poder de propor ao conselho municipal a organização de serviços municipais de polícia que ficarão sob sua direção, mesmo que o município disponha de outra polícia nacional. O poder autónomo de criação de uma polícia por parte dos municípios passou a ser inequivocamente garantido também na forma de recrutamento dos agentes de polícia, dependem somente do procurador da república competente no município, no controlo da existência de qualidades no agente nomeado (Castro 2003, 136).

Durante algum tempo o prefeito foi a autoridade de polícia local predominante. Com o movimento de descentralização o *maire* passou a ocupar o local central em matéria de PM, resultando do fortalecimento da autonomia local. As suas competências em matéria de polícia alargaram-se e a tutela do Governo relativamente a estas esbateu-se.

O *maire* é hoje a autoridade de polícia a nível municipal. Enquanto órgão executivo do município, ele atua na qualidade de eleito municipal, sem subordinação ao governo. Nesse sentido, o exercício das competências locais é feito de forma descentralizada.

Contudo, mesmo o exercício dos poderes autónomos do *maire*, como de outros poderes gerais, não é ilimitado. Esta atividade é exercida sob o controlo do prefeito, na qualidade de representante do Estado no departamento. O controlo geral exercido pelo prefeito sobre qualquer atuação do *maire* reveste características especiais em matéria de polícia.

Por outro lado, no que respeita à execução de medidas relativas à segurança geral, o *maire* atua na dependência hierárquica do prefeito, enquanto representante do Estado e não como órgão municipal autónomo.

---

<sup>291</sup> Equivalente ao PC em Portugal.





Nos municípios onde existe polícia estadual apenas esta, dependente do Estado, pode “*reprimir os atentados contra a tranquilidade pública*”<sup>292</sup>, bem como assegurar a boa ordem por ocasião dos grandes ajuntamentos de pessoas (Castro 2003, 138). Desta forma, são retirados ao poder autónomo de polícia do *maire* a quase generalidade das medidas em matéria de segurança em geral, que apenas são exercidas em representação do Estado. Por outro lado, em caso de existência de polícia estadual no município, a atuação contra a maioria das agressões à tranquilidade pública e a boa ordem à levada a cabo pelo próprio prefeito.

Embora a Lei de Programação e de Orientação da Segurança atribua ao *maire* competências relativas à segurança pública, com essa atribuição limitou-se a envolvê-lo na definição de um programa de prevenção da delinquência e de luta contra a insegurança no seu município, cujo exercício permanece na responsabilidade da Polícia Nacional e da Gendarmaria. Em virtude do papel subsidiário das PM, cabe a estes serviços de âmbito nacional a função principal em matéria de segurança pública (Castro 2003, 140).

Assim, podemos concluir que apesar da possibilidade de criação de uma PM que assiste o *maire*, bem como do exercício de diversas funções de polícia administrativa, a PM é apenas um auxiliar em matéria de segurança. As funções que o *maire* executa são exercidas enquanto representante do Estado e não como órgão de entidade autónoma, e apenas quando não exista polícia nacional no território municipal. Se tal acontecer, caberá a esta o exercício de parte das funções que o *maire* desenvolverá enquanto representante estadual.

Em suma, podemos afirmar que se reflete deste quadro, que as funções de segurança desempenhadas pela PM francesa não resultam do exercício da sua autonomia, mas de poderes subordinados ao Estado.

### c. Itália

A Constituição de Itália não tem uma referência geral à atividade administrativa de polícia, limitando-se a tratar no art.º 109º, de alguns aspetos respeitantes à polícia judiciária. Não passa pela Constituição a atribuição dos poderes de polícia, mas é abundante a garantia constitucional de liberdades fundamentais.

Apesar disso, o art.º 117º, dispondo sobre matérias reservadas às regiões, concede-lhes poder legislativo em matéria de polícia local. No art.º 118º, a Constituição confere às

---

<sup>292</sup> Exceto no que respeita aos barulhos de vizinhos.



regiões poderes administrativos sobre essas mesmas matérias, permitindo-lhe atribuir por lei aos municípios as competências previstas no art.º 117º, que sejam de interesse local exclusivo. Entende-se, por isso, constitucionalmente admitida a transmissão de poderes de polícia aos municípios. Este artigo deixa em aberto a possível delegação dessas mesmas tarefas nas entidades municipais, em alternativa à sua atribuição pura e simples. Esta primeira solução vigorou, em matéria de polícia, durante muito tempo (Castro 2003, 141).

A PM italiana está hoje em praticamente todos os municípios<sup>293</sup>, existindo grande disparidade entre elas, na medida em que nos municípios menos povoados algumas PM são constituídas por um único elemento<sup>294</sup>.

Apesar da atual situação, algumas das matérias de polícia atribuídas aos municípios refletiram uma especialidade: se podem em geral considerar-se manifestação da autonomia local, atuando enquanto autoridade local e excluindo-se qualquer poder de diretiva por parte do Ministério do Interior, este poder mantém-se quando estejam em causa fins de proteção da segurança pública. Consequentemente pode o ministro emitir diretivas vinculantes em matéria de segurança pública, sendo-lhe, ainda assim, vedada a possibilidade de emitir ordens, afastando o exercício de um verdadeiro poder hierárquico (Padula 1998, 161).

O *sindaco*<sup>295</sup> na sua qualidade de autoridade municipal de polícia, não desempenha funções de polícia de segurança como órgão municipal autónomo, mas enquanto mero representante do governo. Cabe ao *sindaco* enquanto representante do governo, a prossecução das funções previstas na lei em matéria de segurança pública, bem como a vigilância das questões locais que digam respeito à ordem e segurança públicas, ficando a este respeito obrigado a informar o prefeito sobre as questões relevantes em matéria de segurança. Nesta qualidade, o *sindaco* dirige a PM para colaboração de forma auxiliar com as forças policiais

Às regiões em geral, às províncias e aos municípios apenas cabem a título autónomo funções de polícia administrativa em sentido restrito. A estas entidades são atribuídas funções de polícia local, cabendo aos municípios em particular o exercício de tarefas de PM (Castro 2003, 144-145).

---

<sup>293</sup> Em Itália existem atualmente oito mil e noventa e quatro municípios.

<sup>294</sup> De acordo com o artigo 7º, nº 1, da Lei-Quadro de 1986, um corpo policial só é formalizado enquanto tal, quando tenha pelo menos 7 (sete) elementos.

<sup>295</sup> Equivalente ao PC em Portugal.



Os últimos anos foram, em Itália, de grande discussão em torno das PM, com a apresentação de vários projetos para alteração da Lei-quadro de 1986. A alteração de maior relevo respeita ao exercício das atividades de polícia de segurança que hoje são desenvolvidas em colaboração com as forças estatais de polícia, atuando os agentes e oficiais da PM como auxiliares daquela. As PM italianas desempenham, na dependência do *sindaco*, funções meramente administrativas, estando prevista a possibilidade de participação destas em funções de segurança pública numa mera situação de colaboração com as forças estaduais.

Surgiram também alguns projetos que visam atribuir o poder de polícia local à região. Neste modelo regional, o *sindaco* manteria o poder autoridade de polícia<sup>296</sup>, mas deixaria de dispor de serviços próprios de PM, vendo-se obrigado a recorrer aos serviços regionais desconcentrados existentes no território do município, sem sobre eles deter qualquer poder hierárquico, visto dependerem sempre do comando regional de polícia (Castro 2003, 144-145).

Em conclusão podemos afirmar que a atual configuração dos poderes de polícia atribuídos ao município permite distinguir entre funções desempenhadas no exercício pleno da autonomia, como é o caso das funções de polícia administrativa em sentido restrito, e funções desempenhadas pelos seus órgãos enquanto meros representantes do Estado no município, como acontece com as funções de segurança. Apesar disso, os projetos de alteração ao regime das PM faz prever que algumas das tarefas de segurança possam também ser realizadas com autonomia, sem a imposição da direção estadual.

---

<sup>296</sup> Judiciária, administrativa e de segurança pública.



## 16. O concelho de Guimarães

Na realização do presente trabalho, entendemos que para um melhor enquadramento do tema escolhido, seria pertinente, darmos a conhecer a realidade do concelho de Guimarães.

### a. Enquadramento geográfico e demográfico

O concelho de Guimarães localiza-se na sub-região do Vale do Ave, distrito de Braga e está limitado a sul pelo concelho de Vizela, a norte pelos concelhos de Braga e Póvoa de Lanhoso, a este pelos concelhos de Fafe e Felgueiras e a oeste pelos concelhos de Vila Nova de Famalicão e Santo Tirso.

Possui uma área de 240,955 Km<sup>2</sup>, distribuídos por sessenta e nove freguesias, agrupadas em quarenta e oito novas freguesias<sup>297</sup>, sendo que destas se destacam 9 (nove), com estatuto de vila: Brito, Lordelo, Moreira de Cónegos, Pevidém, Ponte, Ronfe, Taipas, Serzedelo e São Torcato.

Sendo um concelho densamente povoado, com cerca de 158.124 habitantes<sup>298</sup>, Guimarães apresenta um crescimento populacional desde 1930, tendo ultrapassando a centena de milhar de habitantes, a partir de 1950. Comparativamente aos censos anteriores<sup>299</sup>, em 2011, houve um decréscimo de 1.814 habitantes<sup>300</sup> na população do concelho. Do total de população, 76.767 são do sexo masculino e 81.357 do sexo feminino, que estão divididos pelos seguintes grupos etários: 0-14 anos: 24.712; 15-24: 27.961; 25-64: 91.883; 65 ou mais: 21.568<sup>301</sup>. Os jovens representam 14,7%<sup>302</sup> da população e os idosos 14,2%<sup>303</sup>. Apresenta um índice de envelhecimento na ordem dos 87,3%<sup>304</sup>.

---

<sup>297</sup> Art.º 3º, alínea a), da Lei nº 22/2012, de 30 de maio: a reorganização administrativa autárquica obedece, entre outros, ao seguinte princípio: “*preservação da identidade histórica, cultural e social, das comunidades locais, incluindo a manutenção da anterior denominação das freguesias agregadas*”.

<sup>298</sup> Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE) - Censos 2011.

<sup>299</sup> Censos de 2001.

<sup>300</sup> Taxa de variação: - 0,91%.

<sup>301</sup> Fonte: INE - Censos 2011.

<sup>302</sup> População com menos de quinze anos.

<sup>303</sup> População com mais de sessenta e cinco anos.

<sup>304</sup> Idosos por cada cem jovens.



Caracterizado por ter uma elevada densidade populacional (656 habitantes/Km<sup>2</sup>), o concelho de Guimarães tem dezanove freguesias inseridas na área urbana da cidade, em que 6 (seis)<sup>305</sup>, têm uma densidade populacional muito elevada: 2462 habitantes /Km<sup>2</sup>.

O centro urbano de Guimarães, sobretudo nas freguesias limítrofes do centro, tem registado um acentuado aumento da população residente, sendo também de referir a variação observada ao longo dos principais eixos de comunicação: eixo de Guimarães – Caldelas – Donim; Guimarães – Nespereira – Moreira de Cónegos; Guimarães – Gonça e Guimarães – Silvares – Vermil.

No que diz respeito à distribuição espacial por freguesias, a população absoluta é média ou elevada, consoante a sua situação geográfica e devido a fatores de vária ordem, como as vias de comunicação, áreas industriais, áreas agrícolas, etc.

As freguesias com um número reduzido de população absoluta localizam-se a norte do concelho e uma minoria a sudeste, devido à maior ocupação pela Reserva Agrícola Nacional e pela Reserva Ecológica Nacional.

A população está distribuída da seguinte forma:

Freguesias com menos de dois mil habitantes: Aldão, Barco, Candoso de São Martinho, Gonça, Infantas, Longos, Penselo, Pinheiro, Prazins de Santa Eufémia, União das Freguesias de Arosa e Castelões, União das Freguesias (UF) de Briteiros de São Salvador e Briteiros Santa Leocádia, UF de Leitões, Oleiros e Figueiredo, UF de Prazins Santo Tirso e Corvite, UF de Sande São Lourenço e Balazar.

Freguesias que têm entre dois mil e quatro mil habitantes: Gondar, Guardizela, Nespereira, Polvoreira, Sande de São Martinho, São Torcato, Selho São Cristóvão, Serzedelo, Silvares, UF de Abação e Gémeos, UF de Airão Santa Maria, Airão São João e Vermil, UF de Atães e Rendufe, UF de Briteiros Santo Estêvão e Donim, UF de Candoso São Tiago e Mascotelos, UF de Conde e Gandarela, UF de Sande Vila Nova e Sande São Clemente, UF de São Lourenço de Selho e Gominhães, UF de Serzedo e Calvos, UF de Souto Santa Maria, Souto São Salvador e Gondomar UF de Tabuadelo e São Faustino.

Freguesias com mais de quatro mil habitantes: Azurém, Brito, Caldelas, Costa, Creixomil, Fermentões, Lordelo, Mesão Frio, Moreira de Cónegos, Ponte, Ronfe, Selho de São Jorge, Urgezes, UF de Oliveira do Castelo, São Paio e São Sebastião (J. M. Fernandes 2013, 140-141).

---

<sup>305</sup> Azurém, Creixomil, Costa, Fermentões, Mesão Frio e União das Freguesias de Oliveira do Castelo, São Paio e São Sebastião.



Figura 2 – As freguesias do concelho de Guimarães

## b. Vias de comunicação e infraestruturas

O concelho de Guimarães é atravessado por inúmeras vias de comunicação rodoviárias<sup>306</sup>, sendo de destacar as Estradas Nacionais (EN), que estão espalhadas ao longo de 85.340 km (EN 101, 105, 106, 206, 309, 310), as Auto Estradas (AE) A7 e A11 e a variante que liga a EN 101 à EN 206<sup>307</sup>. Para além das vias citadas o concelho de Guimarães possui uma extensa rede de estradas municipais, com 247.760 km e de caminhos municipais com um total de 333.440 km.

Relativamente às vias de comunicação ferroviárias, existe a linha de caminho-de-ferro que liga Guimarães ao Porto, a qual foi alvo de uma profunda reestruturação do troço Santo Tirso/Guimarães, o que permitiu a eliminação de todas as passagens de nível, salvaguardando deste modo a segurança da circulação rodoviária e ferroviária.

O alinhamento das habitações no concelho de Guimarães processa-se ao longo de vias da rede nacional, de estradas e caminhos municipais e ao longo de antigos caminhos vicinais, existindo 66.790 alojamentos, implantados em 43.928 edifícios.

<sup>306</sup> Três mil novecentos e sessenta e nove.

<sup>307</sup> Ligação da circular de Guimarães a Fafe.



Para melhor enquadramento julgamos também importante salientar a existência no concelho de Guimarães de centenas de instalações desportivas e parques infantis. É também de realçar que, em 2013, havia em Guimarães, duzentos e cinquenta e dois estabelecimentos de ensino do pré-escolar, básico e secundário (duzentos e onze públicas e quarenta e uma privadas), os quais tinham 38.650 alunos matriculados (24.955 no ensino público e 3.695 no ensino privado). O ensino superior em Guimarães, também é uma realidade. Existem 2 (duas) instituições: o Pólo da Universidade do Minho e uma extensão da Escola Superior Artística do Porto. O total de inscritos em 2013, nas instituições de ensino superior, era de 17.994 na Universidade do Minho (no total de alunos em Braga e Guimarães) e de setenta e três alunos no Pólo de Guimarães da Escola Superior Artística do Porto<sup>308</sup>.

### c. Setores de atividade

De um total de 81.191 pessoas em idade ativa, o concelho de Guimarães tem 11.576 desempregados<sup>309</sup>. A população empregada distribui-se pelos seguintes setores de atividade: primário: 0,84%; secundário: 51,18%; terciário: 47,98%<sup>310</sup>.

O setor secundário tem sido preponderante na economia deste concelho, nomeadamente através da atividade fabril. Esta implantou-se no concelho de Guimarães desde muito cedo, com os curtumes e cutelarias, mas sobretudo com unidades têxteis de mão-de obra intensiva e maioritariamente feminina, de forma dispersa com as habitações.

Nos anos 70, surgiram no concelho de Guimarães os parques industriais. Deste modo o sector secundário revelou-se como a atividade económica dominante, em que 70% das empresas eram representadas pela indústria têxtil.

A indústria metalúrgica tem também grande representatividade, assim como as cutelarias, cujas marcas portuguesas mais conceituadas do sector estão sedeadas no concelho de Guimarães. A indústria de curtumes que foi a atividade pioneira, no séc. XIX, mantém-se viva, ainda, em algumas empresas.

Na última década, o sector terciário registou um forte desenvolvimento. Com a maioria dos serviços implantados na cidade e nas vilas, foram criados muitos gabinetes de consultoria de apoio às empresas, alargou-se a atividade bancária, cresceu a rede escolar, desenvolveu-se muito o turismo. Embora a maioria dos serviços públicos continue a

<sup>308</sup> Fonte: <http://www.pordata.pt/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>.

<sup>309</sup> Taxa Desemprego: 14,26%.

<sup>310</sup> Fonte: <http://www.cm-guimaraes.pt/pages/1058>.



concentrar-se na sede do distrito, foi alterada a situação de peso residual do sector terciário na atividade económica local.

O sector primário - a agricultura - continua apenas presente no norte do concelho, com pequeno peso populacional.

#### **d. Referências históricas, culturais e turísticas**

Guimarães é uma cidade com um riquíssimo acervo histórico, uma das mais importantes do país, com mais de um milénio desde a sua formação e que teve com um papel crucial na formação de Portugal. É uma das mais importantes cidades históricas do país, sendo o seu centro histórico considerado, Património Cultural da Humanidade, desde 2001, o que se reflete numa grande afluência turística.

A requalificação da cidade contribuiu para que o centro histórico de Guimarães se tornasse um local apazível, muito frequentado por estudantes, turistas, mas também por vimaranenses.

Em 2012, Guimarães foi a Capital Europeia da Cultura, juntamente com Maribor, cidade da Eslovénia.

Guimarães é considerada uma cidade de dimensão média, mas com uma vida cultural muito intensa. Tem 6 (seis) museus<sup>311</sup>, 6 (seis) galerias de arte, bem como vários monumentos e associações culturais. Realça-se também a existência de 2 (dois) grandes auditórios culturais: o Centro Cultural Vila Flor e o São Mamede Centro de Artes e Espetáculos.

Em 2013, o concelho de Guimarães tinha 1.533 camas disponíveis, distribuídos por quinze estabelecimentos hoteleiros: dez hotéis, 3 (três) pensões, 1 (uma) pousada e 1 (um) motel. Estes estabelecimentos alojaram em 2013, 104.028 pessoas, dos quais 61.463 eram portugueses e 42.565 estrangeiros<sup>312</sup>.

#### **e. Perceções criminais no concelho de Guimarães**

Os números oficiais do crime estão a descer. Da criminalidade participada em 2014, apurou-se um resultado global de 343.768 participação de natureza criminal, relativamente

---

<sup>311</sup> Tiveram 528.053 visitantes, em 2012, dos quais 137.739 eram estrangeiros.

<sup>312</sup> Fonte: <http://www.pordata.pt/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>.





a 2013, o que representa uma diminuição de 24.684 participações e equivale a um decréscimo de 6,7%<sup>313</sup>.

No ano de 1993, as polícias registaram 2.737 ocorrências criminais no concelho de Guimarães. Em 2001, estes valores subiram para em 3.569 e em 2009 já iam em 5.104 ocorrências registadas. Desde 2009 a criminalidade registada no concelho de Guimarães tem vindo a diminuir. Em 2010, houve 5.104 ocorrências criminais, em 2011, houve 4.475 e em 2012, registaram-se 3.467 ocorrências criminais. Em 2013 a criminalidade subiu ligeiramente para 3.493 crimes<sup>314</sup>.

A associação dos consumidores portugueses (DECO), e suas congéneres em Espanha, Itália e Bélgica, efetuaram recentemente um estudo acerca das perceções da população em termos de segurança. Para a elaboração deste estudo foram inquiridos um total 19.747 europeus, dos quais se incluíam 5.343 portugueses. Numa escala de 1 (um) a 100 (cem), em que o número inferior representa um menor sentimento de segurança, 74% da população vimaranense<sup>315</sup>, referiu que se sente segura, valores superiores por exemplo, aos apresentados noutros concelhos de Portugal, como Lisboa, Porto, ou Braga (Proteste 2015, 24-25).

---

<sup>313</sup> Relatório Anual de Segurança Interna de 2014, p. 1.

<sup>314</sup> Fonte: <http://www.pordata.pt/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela>.

<sup>315</sup> População do município de Guimarães.



## 17. Polícia Municipal de Guimarães

### a. A sua criação

Convencida das vantagens decorrentes da criação da PMG, a Câmara Municipal de Guimarães (CMG) decidiu estudar a criação deste órgão.

Era convicção do executivo que, no âmbito das funções de polícia administrativa, a PMG iria permitir superar uma das maiores dificuldades com que o poder local se debatia, nomeadamente a relativa à oportuna e eficaz execução dos atos administrativos, no domínio do urbanismo da construção e do ambiente, principalmente no respeito à aplicação efetiva das decisões das autoridades municipais.

Por outro lado, justificava-se a criação da PMG, a fim de incrementar a vigilância de espaços públicos adjacentes às escolas, com o propósito de facultar aos estudantes e a toda a sua comunidade escolar uma maior segurança e tranquilidade, regulando o trânsito, prevenindo furtos e roubos e dissuadindo a aproximação de passadores de droga e de outros indivíduos perigosos.

Entendia-se que o serviço municipal de proteção civil também seria profundamente beneficiado com este reforço operacional, uma vez que se poderia melhorar a capacidade de resposta na prevenção ou no auxílio aos munícipes afetados por um acidente grave, catástrofe ou calamidade.

Assim, durante a reunião camarária realizada em 13 de abril de 2000<sup>316</sup>, foi submetido para a apreciação e votação, o Regulamento de Organização e Funcionamento do Serviço de Polícia Municipal (ROFSPM), para a criação da PMG, nos termos do DL n.º 39/2000, de 17 de março, que tinha por atribuições, as que eram permitidas pela Lei n.º 140/99, de 24 de agosto.

Votaram contra o referido regulamento, os seguintes vereadores: Emídio Guerreiro, Manuel Roriz Mendes, António Salgado e Cândido Capela. Os dois primeiros apresentaram a seguinte declaração de voto: *“A criação da Polícia Municipal, com os conteúdos funcionais descritos no regulamento, é um acto precipitado. O assunto, pelo seu alcance, melindre e acuidade, justificava uma reflexão séria e profunda, participada também pelas forças políticas e pelas diferentes estruturas de ordem e segurança, no caso a PSP e GNR. As Polícias Municipais só são autorizadas por lei há menos de um mês e vamos nós a correr, criá-la em Guimarães, com valências múltiplas, sem um trabalho*

<sup>316</sup> Ata da reunião de 14 de abril de 2000.



*prévio de levantamento de necessidades, sem um trabalho prévio de estudo de funções, complementaridades e interligações com as outras forças, sem a definição de um perfil adequado ao Polícia Municipal. (...) Poderá acontecer, com esta pressa toda, que nós estejamos a condenar a nossa Polícia Municipal, à partida, a ser uma Polícia “passa recibos”, mais um apêndice do poder municipal, uma força “veneranda, obediente e obrigada” às ordens da Câmara Municipal” (...).*

Pese embora esta oposição, em 17 de maio de 2000, numa sessão extraordinária da Assembleia Municipal de Guimarães<sup>317</sup> (AMG) o ROFSPM foi aprovado por maioria, para a criação da PMG. Este regulamento e o respetivo quadro de pessoal foram ratificados através da RCM n.º 133/2000, de 21 de setembro.

## **b. A implementação**

A candidatura para criação da PMG foi enviada para o MAI, em 6 de junho de 2000<sup>318</sup>, e pese embora fosse permitido por lei, ao município de Guimarães ter um corpo com mais de trezentos e cinquenta efetivos, considerou-se que sessenta<sup>319</sup>, seria um número suficiente naquela fase de arranque<sup>320</sup>. Era intenção extinguir-se a carreira de fiscais municipais<sup>321</sup>, que passariam a incorporar a PMG<sup>322</sup>. Funcionaria num edifício municipal próprio e a adequado para o fim a que se destinaria, sendo o seu raio de ação toda área geográfica do concelho<sup>323</sup>, numa extensão total de 24.200 hectares.

Através da RCM n.º 133/2000, de 21 de setembro, publicada no Diário da República (DR), em 13 de outubro de 2000, foi ratificada a deliberação da AMG, de 17 de maio de 2000, que criou a PMG, aprovou o ROFSPM e o respetivo quadro de pessoal. A referida RCM aprovou também o contrato-promessa a celebrar entre o município de

<sup>317</sup> Ata da reunião de 22 de maio de 2000.

<sup>318</sup> Ofício n.º 052/GAF, de 6 de junho de 2000, do Presidente da CMG.

<sup>319</sup> 1 (um) Técnico Superior de PM, 1 (um) graduado – coordenador, 1 (um) agente graduado principal, 1 (um) agente graduado, 16 (dezasseis) agentes de primeira e 40 (quarenta) agentes de segunda.

<sup>320</sup> Optou-se por recrutar aquele contingente ao longo dos anos de 2001 a 2003 (20 cada ano).

<sup>321</sup> Art.º 11º, do ROFSPM de Guimarães.

<sup>322</sup> Esta pretensão não chegou a efetivar-se, uma vez que dos onze fiscais municipais existentes na altura, apenas 1 (um) transitou para a PMG.

<sup>323</sup> Sessenta e nove freguesias.



Guimarães e o Governo em matéria de cooperação técnica e financeira para apoio à realização de investimentos na constituição e equipamentos da referida PM<sup>324</sup>.

Em 18 de outubro de 2000, foi celebrado um contrato programa entre o município de Guimarães, o MAI e o Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território, com vista ao apoio, à instalação e equipamento da PMG, tendo como contrapartida um investimento global de 349.158,53 euros, por parte da administração central. Este contrato cessou em 21 de dezembro de 2001, tendo-se posteriormente obtido prorrogação do prazo, até 31 de dezembro de 2002.

Em virtude de não ter sido possível adquirir um imóvel adequado, para instalação da sede da PMG, fora da zona intramuros do centro histórico de Guimarães<sup>325</sup>, não foi possível concluir o processo de instalação até final de 2001. Nesta altura a PMG já tinha alguns elementos formados e tinha em curso a formação e seleção de novos elementos<sup>326</sup>.

Em 29 de janeiro de 2002 foi celebrado um contrato de aquisição de 2 (dois) prédios destinados à PMG, no valor de 156.000 contos (778.124,72 euros).

Após o desenvolvimento dos procedimentos atrás mencionados, a PMG entrou em funções no dia 1 de agosto de 2003, contando em finais desse ano, com trinta agentes e 1 (um) comandante, apoiados por 3 (três) técnicas administrativas. Dispunha de 5 (cinco) viaturas e de 1 (um) reboque. A sua atividade estendia-se a todo o concelho, durante dezoito horas por dia<sup>327</sup>.

### **c. Funcionamento atual**

Até janeiro de 2005 a PMG contou com trinta agentes, passando em dezembro de 2011 a ter quarenta agentes, reforçados em janeiro de 2012 com a entrada de vinte agentes.

---

<sup>324</sup> Ofício – circular nº 4267, de 30 de novembro de 2001, do Gabinete do Secretário de Estado da Administração Interna.

<sup>325</sup> Na candidatura à criação da PMG, foi indicado um edifício dentro do perímetro das muralhas, em pleno centro histórico de Guimarães, no entanto, a fim de prosseguir o objetivo de candidatura a Património da Humanidade e de retirar o trânsito do centro, optou-se posteriormente por localizar a instalação, fora das muralhas.

<sup>326</sup> Ofício nº 126/GAFC, de 14 de dezembro de 2001, do Presidente da CMG.

<sup>327</sup> Ofício nº 111/GAFC, de 12 de setembro de 2003, do Presidente da CMG.

Desde a criação da PMG até à atualidade saíram vários agentes para outros serviços internos da CMG, para a PSP, PJ, Ministério das Finanças, assim como para outras PM<sup>328</sup>, o que deu origem a que presentemente sejam quarenta e sete agentes.

Em outubro de 2015 a PMG tinha a seguinte composição: 1 (um) graduado-coordenador, vinte e cinco agentes de primeira e vinte e um agentes de segunda. Estes agentes são apoiados por uma técnica superior, uma assistente técnica e um contínuo.

Atualmente as instalações da PMG funcionam na Travessa Senhora Dona Aninhas – Guimarães, local onde até o ano de 2009 funcionou o Destacamento Territorial da GNR.



Figura 3 – Atuais instalações da PMG

A PMG labora todos os dias das 07 (sete) às 03 (três) horas<sup>329</sup> e devido às licenças e folgas, consegue empenhar uma média de vinte e cinco agentes por dia.

De modo a conhecermos mais aprofundadamente a PMG, nos capítulos seguintes iremos incidir o nosso estudo, na realidade atual desta polícia.

<sup>328</sup> Entrevista efetuada em 4 de maio de 2015, ao graduado-coordenador da PMG, Sr. Henrique Araújo.

<sup>329</sup> Fonte: <http://www.cm-guimaraes.pt/pages/981>.



## 18. O pessoal da Polícia Municipal de Guimarães

### a. Caracterização do efetivo

Para elaboração deste capítulo, tivemos a colaboração dos quarenta e sete agentes da PMG, que responderam ao nosso inquérito<sup>330</sup>, tendo-se obtido os resultados que passaremos seguidamente a discorrer.

O efetivo da PMG está distribuído pelas seguintes categorias e elementos:

Graduado-coordenador	Agentes de primeira	Agentes de segunda
1	25	21
Total: 47		

Tabela 1 – Distribuição do efetivo policial da PMG por categoria profissional

Dos agentes que constituem a PMG, trinta e quatro são do género masculino e treze do género feminino e há trinta e um agentes a residir no concelho de Guimarães, sendo que os demais dezasseis residem fora deste concelho.

Relativamente à sua antiguidade, vinte e três elementos ingressaram na PMG há menos de 5 (cinco) anos, 9 (nove) têm entre 5 (cinco) e dez anos de serviço, catorze entre onze e quinze anos e há 1 (um) agente com mais de quinze anos de serviço.

Acerca das habilitações literárias, 1 (um) agente tem o 9º ano, vinte e nove agentes possuem o 12º ano, 9 (nove) frequentam atualmente a universidade e 8 (oito) são licenciados.

Da análise destes dados foi traçado o seguinte perfil, considerando a amostra recolhida:

Género	72,3% são do género masculino
Idade	Efetivo tem uma média de 35 anos de idade
Nível de ensino	61,7% tem o 12º ano
Residência	65,9% residem no concelho de Guimarães
Categoria profissional	53,2% são agentes de segunda
Antiguidade	48,9% estão na PMG há menos de 5 anos

Tabela 2 – Perfil dos agentes da PMG

<sup>330</sup> Inquérito esteve aberto de 10 de julho de 2015 a 20 de outubro de 2015.



## **b. Motivações profissionais**

No seguimento do nosso inquérito, perguntámos aos agentes da PMG, sobre a atividade que exerciam antes de ingressarem na PMG, tendo vinte e cinco agentes respondido que trabalhavam por conta de outrem, doze laboravam noutro organismo público, 3 (três) já exerciam atividades na CMG, outros 3 (três) estavam desempregados, 2 (dois) afirmaram que trabalhavam noutra PM, 1 (um) trabalhava por conta própria e há 1 (um) agente que era estudante antes de ingressar na PMG. Perante estes dados, os agentes PMG foram também questionados acerca da motivação que os levou a ingressar na PMG, ao que vinte e sete agentes responderem que concorreram por julgarem ter vocação, doze agentes fizeram-no por necessidade em arranjar emprego, 5 (cinco) tiveram outras motivações, nomeadamente para adquirir estabilidade profissional e 3 (três) afirmaram que foi com intuito de ganhar experiência a fim de concorrerem a outro emprego.

Perguntado acerca do seu futuro na PMG, trinta e dois agentes responderam que pretendem fazer carreira na PMG, 8 (oito) pretendem concorrer para outra função na CMG, 3 (três) têm intenção de concorrer a outra PM, 2 (dois) querem concorrer para outro organismo público e 2 (dois) têm outras intenções não especificadas.

Relativamente à sua opinião, sobre se teriam formação adequada para o desempenho das suas funções na PMG, trinta e seis agentes responderam afirmativamente e onze negativamente. Questionados se consideram que a Lei-Quadro das PM<sup>331</sup> lhes atribui as competências necessárias para o desempenho das suas funções, trinta e quatro agentes disseram que é insuficiente, doze consideraram que é suficiente e apenas 1 (um) agente respondeu que este diploma é o adequado para o exercício das suas funções.

Relativamente à motivação atual para o exercício das suas funções, trinta agentes responderam que se encontram pouco motivados, dez afirmaram que estão motivados e apenas 1 (um) agente respondeu que está muito motivado.

Quando lhes foi perguntado acerca das atividades que desenvolvem com maior incidência durante o dia-a-dia, trinta e oito agentes responderam a regularização rodoviária, 9 (nove) afirmaram que se ocupam com outras atividades, nomeadamente fiscalização de obras e planeamento e coordenação do serviço.

Da análise destes dados, considerando a amostra recolhida, apurámos as seguintes conclusões:

---

<sup>331</sup> Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.



Ocupação antes ingressar na PMG	53,1% trabalhavam por conta de outrem
Razão para concorrer	57,4 % concorreram por vocação
Motivação futuras	68,1% pretendem fazer carreira na PMG
Formação suficiente	76,6% consideram possuir formação suficiente
A Lei-Quadro dá as competências necessárias	72,3% julgam não ter as competências legais necessárias
Atividades do dia-a-dia	80,9% incidem a sua atividade na fiscalização rodoviária

Tabela 3 – Motivações profissionais dos agentes da PMG

### c. Perceções do efetivo da PMG, ao nível da segurança

A fim de apurarmos as perceções do efetivo da PMG, ao nível da segurança, perguntámos se consideravam o concelho de Guimarães seguro, tendo quarenta e cinco agentes respondido afirmativamente e por outro lado, apenas 2 (dois) agentes entenderam o contrário. Acerca da importância da PMG na prevenção do crime em geral, vinte e sete agentes consideram que tem alguma importância, catorze agentes acham que tem muita importância e 6 (seis) que tem pouca importância.

Foi solicitado no inquérito que os agentes da PMG sinalizassem 2 (duas) situações que consideravam ser mais facilitadoras do crime. Obtivemos trinta e quatro respostas para os edifícios abandonados, vinte e sete para edifícios vandalizados/vidros partidos, vinte para os arrumadores de automóveis, 7 (sete) para o facto de se beber bebidas alcoólicas na via pública<sup>332</sup>, 3 (três) para as viaturas abandonadas na via pública e 3 (três) para outras situações, como a falta de iluminação pública.

Quando questionados sobre as ações que poderiam melhorar o ambiente físico do concelho, nomeadamente se a remoção de viaturas abandonadas na via pública, teria algum efeito na diminuição da criminalidade, trinta e três responderam afirmativamente e catorze negativamente.

A fim de prevenir as incivildades como o vandalismo, carros abandonados na via pública e os “*graffitis*”, foi questionado acerca das estratégias que poderão ser adotadas

<sup>332</sup> “*Botéllon*”.





pela PMG, tendo sido afirmado por vinte e quatro agentes que estes deveriam ter mais competências legais, dezassete entendem que poderia ser uma estratégia do PC, 5 (cinco) são de opinião que os agentes devem ter maior iniciativa e houve 1 (uma) resposta por outra situação não especificada.

Também achámos importante, que fizessem análise do seu desempenho, relativamente ao combate às incivildades, tendo vinte agentes afirmado que não lhe tem sido ordenada essa missão, dezassete consideraram que tem desempenhado um bom trabalho, 6 (seis) reconhecem que lhes falta iniciativa, 1 (um) agente considera que não está vocacionado para essa área e 3 (três) deram outras justificações, nomeadamente entenderem não possuir formação adequada para tal.

Da análise destes dados, considerando a amostra recolhida, tirámos as seguintes conclusões:

Segurança no concelho de Guimarães	95,7% consideraram haver segurança
Importância da PMG na prevenção criminal	57,4% afirmam que tem alguma importância
Situações facilitadoras do crime	36,2% consideraram os edifícios abandonados
Efeitos que provoca remoção de viaturas	70,2% consideraram positiva a remoção de veículos da via pública
Estratégia para prevenir incivildades	51,1% acham que deveriam ter mais competências
Papel no combate às incivildades	42,6% afirmaram que nunca lhe foi ordenado tal missão

Tabela 4 – Perceções dos agentes da PMG ao nível da segurança

Uma vez que no concelho de Guimarães existem 2 (duas) FS, foi perguntado acerca da colaboração institucional com a PSP e a GNR, tendo vinte e seis agentes considerado que não é suficiente e vinte e um que é a suficiente.

Perguntado sobre outras competências poderiam ser conferidas por lei às PM e que a PMG estaria apta a desempenhar, vinte agentes responderam o desenvolvimento de ações de investigação criminal, onze afirmaram que poderiam efetuar notificações judiciais, 9



(nove) entendem a segurança dos espetáculos<sup>333</sup> e 7 (sete) outras situações, nomeadamente o combate de pequenos ilícitos criminais.

Da análise destes dados, considerando a amostra, apurou-se o seguinte:

Colaboração com as FS	55,3% afirmaram não ser suficiente
Outras competências que poderiam ser conferidas às PM	42,6% referiram o desenvolvimento de ações de investigação criminal

Tabela 5 – Exercício de outras funções de segurança

Os agentes da PMG foram questionados acerca da perceção que os cidadãos terão sobre a PMG. Relativamente ao conhecimento que os cidadãos têm sobre as atribuições das PM em geral, vinte e sete agentes acham que a população tem uma ideia, catorze entendem que desconhecem completamente e 6 (seis) agentes têm opinião que os cidadãos conhecem bem a PMG.

Acerca do seu entendimento sobre o respeito, que a população terá do trabalho dos agentes da PMG, vinte e sete agentes entendem que estes respeitam e vinte que respeitam pouco.

Em que medida acha que os cidadãos do concelho estão satisfeitos com a atuação da PMG? Esta foi uma questão a que trinta agentes responderam que os cidadãos estão muito satisfeitos, 2 (dois) que estão satisfeitos, por outro lado, 8 (oito) agentes entendem que a população está insatisfeita com a atuação da PMG e 7 (sete) entenderam não expressar a sua opinião.

Considerando a amostra recolhida a após analisados estes dados, obtivemos os seguintes resultados:

Conhecimento dos cidadãos das atribuições da PM	57,4% consideram que têm conhecimento
Respeito dos cidadãos pelo trabalho da PMG	57,4% julgam que o seu trabalho é respeitado
Satisfação dos cidadãos pela atuação da PMG	63,8% entendem que estão satisfeitos

Tabela 6 – Conhecimento dos cidadãos acerca do trabalho da PMG

<sup>333</sup> Nomeadamente desportivos.



#### d. Conclusões

Para elaboração deste capítulo contamos com a colaboração dos quarenta e sete agentes que pertencem à PMG, o que nos permitiu, através dos dados recolhidos, chegar com rigor a conclusões que sustentam uma parte muito significativa da análise deste trabalho e que passamos seguidamente a resumir.

Em primeiro lugar, destacamos o perfil dos agentes da PMG, que conta com 72,3% elementos do género masculino, têm uma média de trinta e cinco anos de idade. Pudemos apurar que há 65,9 % dos agentes a residir no concelho de Guimarães. Relativamente às categorias profissionais, 53,2% são agentes de segunda e 48,9% têm menos de 5 (cinco) anos de antiguidade.

Acerca das razões porque concorreram à PMG e as suas motivações futuras, 57,4% responderam que o fizeram por vocação e 68,1% afirmaram que pretendem fazer carreira na PMG.

Mais de 76% dos agentes da PMG entendem possuir a formação adequada para o desempenho das suas funções, mas 72,3% são de opinião que a Lei-Quadro<sup>334</sup> não lhe dá as competências necessárias para o exercício das funções. Perante a panóplia de atribuições que concedidas às PM, 80,9% responderam que a regularização rodoviária é a atividade que mais desenvolvem no dia-a-dia., no entanto quando lhes foi perguntado acerca de outras competências que poderiam ser conferidas às PM, 42,6% responderam o desenvolvimento de ações de investigação criminal.

Sobre as situações potenciadoras de crime, 36,2% afirmaram os edifícios abandonados. A fim de prevenir algumas incivildades como o vandalismo, carros abandonados na via pública e os “*graffitis*”, 51,1% responderam que os elementos da PMG deveriam ter mais competências. Por outro lado, ao analisarem o seu desempenho no combate às incivildades, 42,6% dos agentes afirmaram que nunca lhe foi ordenado tal missão.

No que concerne à opinião dos cidadãos sobre a PMG, 57,4% dos agentes entendem que estes têm conhecimento das atribuições das PM. Acerca do respeito, que a população tem do trabalho dos agentes da PMG, 57,4% julga que respeitam e por outro lado, 63,8% entendem que os cidadãos do concelho de Guimarães estão satisfeitos com a atuação da PMG.

---

<sup>334</sup> Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.



## 19. Competências da PMG

Após analisados os resultados dos inquéritos realizados pelos agentes da PMG, compete-nos agora consolidar alguns aspetos. A Lei n.º 19/2004, de 20 de maio e o ROFSPM de Guimarães são os normativos que estabelecem as atribuições conferidas à PMG.

Assim, tendo em conta particularmente uma das questões elencadas, apurámos que a atividade desenvolvida com maior frequência no dia-a-dia pelos agentes da PMG é a fiscalização rodoviária. Deste modo, cabe-nos apurar se não há outras atividades que poderiam constituir uma prioridade no desempenho das funções dos agentes da PMG.

### a. Papel no combate às incividades

A Lei n.º 19/2004, de 20 de maio estabelece que as PM, na prossecução das suas atribuições próprias, são competentes para a fiscalização do cumprimento dos regulamentos municipais, designadamente nos domínios do urbanismo, da construção, da defesa e proteção da natureza e do ambiente, do património cultural e dos recursos cinegéticos<sup>335</sup>. Por outro lado, o município de Guimarães aprovou diversos regulamentos, cuja competência de fiscalização é atribuída à PMG e às FS. Destes regulamentos, destacamos o de urbanizações e edificações<sup>336</sup>, de limpeza pública de Guimarães<sup>337</sup> e dos horários de funcionamento dos estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços<sup>338</sup>. Consideramos que estes normativos incluem diversas atribuições que possibilitam à PMG ter uma maior preponderância no combate às designadas incividades.

Podemos afirmar que no âmbito da atuação das PM as incividades se incluem nos comportamentos, que infringem determinados diplomas legais e esta proatividade tem como intuito garantir o bem-estar e a qualidade de vida dos cidadãos.

Vimos num capítulo anterior que podemos associar as incividades, entre outras situações, ao vandalismo, aos carros abandonados na via pública e mesmo aos “*graffitis*”. Da leitura à Lei n.º 61/2013, de 23 de agosto, verificamos que a realização de “*graffitis*” fora dos casos permitidos, quando não for aplicável sanção mais grave por força de outra

---

<sup>335</sup> Art.º 4º, n.º 1, alínea a).

<sup>336</sup> Aprovado em 29 de junho de 2010.

<sup>337</sup> Aprovado em 23 de outubro de 2012.

<sup>338</sup> Aprovado em 5 de março de 2015.



disposição legal<sup>339</sup>, constitui uma contraordenação. Podemos associar a prática desta infração ao vandalismo, o que nos leva a concluir que a fiscalização da norma anteriormente referida deveria ser uma prática utilizada com maior frequência pela PMG, o que permitiria efetuar um apreciável trabalho, no combate a este tipo de incivildades. Pese embora a CMG tenha um programa para combater os “*graffitis*”, pelo que verificámos nos inquéritos realizados aos agentes, este tipo de atuação não constitui uma realidade, nem é uma matéria para a qual os agentes estejam vocacionados.

Relativamente à remoção de viaturas abandonadas, pelos dados fornecidos pela PMG, apurou-se que em 2014 foram resolvidas cento e setenta e quatro situações de viaturas, que se encontravam abandonadas na via pública, o que se traduz num bom desempenho a este nível.

Por esta simples análise verificamos que existe uma panóplia de matérias em que a PMG poderá intervir, que vão muito além da fiscalização rodoviária, sendo igualmente de sua competência o desenvolvimento de ações, cuja abrangência assegure a manutenção da ordem e tranquilidade públicas, evite e previna a ocorrência de distúrbios e atos de incivildade, que ponham em causa a segurança da população urbana.

## **b. Outras atividades de polícia e de segurança**

Uma das motivações da CMG para a criação da PMG, foi fomentar a vigilância de espaços públicos adjacentes às escolas, com o propósito de facultar aos estudantes e a toda a sua comunidade escolar uma maior segurança e tranquilidade, prevenindo furtos e roubos e dissuadindo a aproximação de passadores de droga e de outros meliantes.

As atribuições da PMG estão previstas na Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, bem como no ROFSPM de Guimarães<sup>340</sup>. Da leitura a estes normativos, é-nos possível extrair as funções de polícia da PMG<sup>341</sup>. Destas funções destacamos a vigilância a espaços públicos ou abertos ao público, designadamente de áreas circundantes de escolas, vigilância nos transportes urbanos locais e a guarda de edifícios e equipamentos municipais. Todas estas funções devem ser efetuadas em coordenação com as FS.

Também é viabilizado à PMG proceder à execução de comunicações, notificações e pedidos de averiguações por ordem das autoridades judiciais e de outras tarefas locais de

<sup>339</sup> Crime de dano, previsto e punível através do art.º 212º, do Código Penal.

<sup>340</sup> Aprovado em 17 de maio de 2000, em sessão extraordinária da AMG.

<sup>341</sup> Art.º 3º, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio e art.º 2º do ROFSPM.



natureza administrativa, mediante protocolo do Governo com o município<sup>342</sup>, no entanto este procedimento nunca foi equacionado pela CMG, não se tendo tornado uma realidade para esta polícia.

As PM podem proceder à detenção e entrega imediata de detidos, a autoridade judiciária ou entidade policial, de suspeitos de crime punível com pena de prisão<sup>343</sup>. No entanto esta norma é extensível a qualquer pessoa, que caso esteja perante um crime punível com pena de prisão e não esteja presente qualquer autoridade judiciária, ou entidade policial, nem estes puderem ser chamados em tempo útil<sup>344</sup>, também poderá proceder à detenção em flagrante delito, efetuando a sua entrega às entidades referidas num prazo que não exceda as duas horas<sup>345</sup>.

Houve agentes que no inquérito se pronunciaram contra esta norma, no entanto à PMG além desta possibilidade, apenas lhes é permitido proceder à identificação e revista dos suspeitos no local do cometimento do ilícito, desde que existam razões para crer que as pessoas visadas ocultam armas ou outros objetos com os quais possam praticar atos de violência<sup>346</sup>, bem como a sua imediata condução à autoridade judiciária ou OPC competente, sendo-lhes vedado o exercício de competências própria destes órgãos<sup>347</sup>.

Os agentes da PMG podem contudo denunciar os crimes de que tiverem conhecimento no exercício das suas funções, e por causa delas, e levantar o respetivo auto, bem como praticar os atos cautelares necessários e urgentes para assegurar os meios de prova, nos termos da lei processual penal, até à chegada do OPC competente<sup>348</sup>.

Os agentes da PMG podem exigir a identificação dos infratores, quando necessário ao exercício das suas funções de fiscalização ou em virtude da sua competência para levantar autos<sup>349</sup>. Poderão desenvolver inquéritos de mera ordenação social, de transgressão ou criminal por factos estritamente conexos com violação de lei ou recusa da prática de ato legalmente devido no âmbito das relações administrativas<sup>350</sup>. O não acatamento destas ordens pode integrar a prática do crime de desobediência por infração ao

<sup>342</sup> Art.º 4º, n.º 3, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>343</sup> Art.º 4º, n.º 1, alínea e), da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>344</sup> Art.º 255º, n.º 1, alínea b) do CPP.

<sup>345</sup> Art.º 381º, n.º 1, alínea b) do CPP.

<sup>346</sup> Art.º 251º, n.º 1, alínea b) e 174º, n.º 5, alínea c), do CPP.

<sup>347</sup> Art.º 3º, n.ºs 4 e 5, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>348</sup> Art.º 4º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.

<sup>349</sup> Art.º 49º, do DL n.º 433/82, de 27 de outubro.

<sup>350</sup> Art.º 3º, n.º 3, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.



art.º 14º, da Lei nº 19/2004, de 20 de maio e ao art.º 348º, nº 1, alínea a), do Código Penal<sup>351</sup>.

### c. Conclusões

No concelho de Braga<sup>352</sup> uma das queixas mais recorrentes dos habitantes, em especial dos empresários da cidade é a falta de um policiamento de maior proximidade com os cidadãos. O estacionamento irregular e os efeitos nefastos que gera na fluidez do trânsito automóvel são referenciados como um problema por resolver (Marques 2015, 27) .

Para evitar que situações semelhantes possam eclodir no concelho de Guimarães, entendemos que é fundamental que a PMG garanta uma presença regular nas principais artérias do centro da cidade, de forma a gerar um sentimento de segurança e evite de forma preventiva os atos de pequena criminalidade, cooperando com as FS na manutenção da tranquilidade pública e proteção da comunidade, através da fiscalização dos regulamentos municipais em matérias relacionadas com a ocupação da via pública, do horário de encerramento de estabelecimentos comerciais, de restauração e bebidas, apoio no controlo nos recintos desportivos, ou mesmo do cumprimento das regras para as atividades da venda ambulante.

Conforme pudemos apurar da análise ao enquadramento do concelho de Guimarães, a PMG tem inúmeras situações, para exercer a sua atividade, no entanto é necessário ter os meios suficientes para o fazer. Face à dimensão do concelho, bem como as diversas atribuições da PMG elencadas neste capítulo, entendemos que não é possível à PMG exercer a sua atividade de uma forma tão abrangente, quanto o desejado, devido aos meios humanos que atualmente compõem esta polícia. Legalmente são permitidos à PMG ter trezentos e cinquenta agentes, o que face à composição atual de quarenta e sete agentes que integram esta polícia, conclui-se que são manifestamente insuficientes. Embora tal não se afigure fácil, entendemos que seria necessário aumentar o efetivo da PMG, a fim de existir um policiamento mais próximo e eficaz, que pudesse contribuir ainda mais para a melhoria dos índices de segurança da população do concelho de Guimarães.

<sup>351</sup> Parecer n.º 28/2008, de 12 de agosto, da PGR.

<sup>352</sup> Faz fronteira com o concelho de Guimarães.



## **20. Considerações finais**

No início do presente trabalho, partimos do pressuposto que, apesar de desempenharem uma função meramente administrativa e de fiscalização, as PM poderiam assumir um papel importante na segurança, tendo por esse motivo, sido formuladas algumas questões, que tentaremos responder seguidamente.

As PM, tal como as conhecemos atualmente, têm um passado recente em Portugal. Foi apenas com a IV Revisão Constitucional, em 1997, que se possibilitou, a criação de corpos de polícia administrativa, para que os municípios pudessem dar uma resposta mais eficaz às comunidades, assim como prestar maior cooperação em matéria de segurança às FS locais. Perante esta alteração constitucional, no início deste século, estas polícias começaram a ser criadas em vários municípios portugueses. A CRP instituiu as PM não apenas como polícias destinadas a atuar numa determinada área geográfica, definido pelo limite municipal, mas como parte integrante de pessoas diferentes do Estado, dotadas de autonomia jurídica e pública, como é o caso dos municípios. As PM passaram a integrar a administração autónoma, contribuindo para a concretização da descentralização administrativa, mediante o exercício de poderes funcionais, que visam a satisfação de interesses próprios do município (Castro 2003, 399).

Para podermos avaliar a importância das PM na prevenção criminal e em particular na segurança, importa em primeiro enunciar o conceito de segurança pública. Entre outras definições, podemos-la considerar como a atividade desenvolvida para fazer face às exigências de prevenção e combate à criminalidade e violência, bem como à preservação da segurança de pessoas e bens perante comportamentos ilícitos violentos. Ao lado deste conceito restrito de segurança pública, surge muitas vezes uma noção mais ampla que abarca a tranquilidade pública.

Segundo Catarina Sarmento e Castro, a CRP autoriza o exercício de algumas tarefas de segurança pública às PM. Por exemplo, a proteção das comunidades é tarefa de polícia de segurança, por visar a garantia da segurança das pessoas e bens (Castro 2003, 405).

Por outro lado, importa referir que pese embora as PM não se enquadrem no âmbito do conceito de segurança interna, previsto no art.º 272.º da CRP, nem sejam consideradas para a sua prossecução, nos termos da LSI, importa-nos também perceber até que ponto a sua atividade contribui para o alcance desta segurança.





Na Lei-Quadro das PM está patenteado que estas cooperam com as FS na manutenção da tranquilidade pública e na proteção das comunidades locais<sup>353</sup>. Contudo, devemos ter presente que as PM não são FS. Não o são porque a CRP as obriga a cooperar com estas, porque o art.º 272º, n.º 4, da CRP prevê que as FS tenham organização de âmbito nacional, e porque as funções de segurança que desempenham só têm relevo municipal, sendo exercidas em cooperação e não em plena autonomia (Castro 2003, 407).

As CM são órgãos do município que têm vindo a conquistar paulatinamente um papel muito importante na sociedade e que possuem grande conhecimento dos problemas reais que afetam os cidadãos dos respetivos concelhos. As PM atuam na dependência hierárquica dos PC e face à sua natureza essencialmente administrativa, encontram-se bastante próximas dos cidadãos, o que de algum modo contribui para a recolha de informações. A sua atuação baseia-se no contacto direto com as populações, o que nos leva a considerar as PM como uma organização policial que poderemos assemelhar com a conceção do modelo de policiamento de proximidade.

Uma das explicações para o aumento do crime e do sentimento de insegurança tem a ver com as incivildades. Face ao papel que as PM têm nesta vertente, bem como no desenvolvimento em particular de atividades de vigilância de espaços públicos, a guarda de edifícios e equipamentos públicos municipais é de todo legítimo afirmarmos que estas polícias, tem influência na segurança pública, mas também na segurança interna.

Numa altura em que se assiste ao alargamento do domínio da segurança e ao aumento do número dos seus atores, entendemos que uma possível reestruturação do conceito da segurança municipal poderia passar pelo estabelecimento de novas políticas e práticas de segurança, nomeadamente pela implementação de parcerias entre a Administração Central e os poderes locais.

As FS possuem uma missão primordial de garantir a ordem e tranquilidade públicas. A PSP e a GNR são essencialmente polícias de segurança pública, que desenvolvem este tipo de atividades. É a estas que compete a responsabilidade de em primeira instância gerar um sentimento de segurança nas populações. Entendemos contudo, que as PM têm um papel muito importante na segurança das populações, desde logo através da dissuasão, uma vez que a presença de agentes fardados na via pública se traduz num reforço do sentimento de segurança das populações. O trabalho desenvolvido pelas PM, através da execução das suas atividades de vigilância também tem, como é óbvio,

---

<sup>353</sup> Art.º 2º, n.º 2, da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.



acentuadas repercussões ao nível da melhoria da segurança. Temos a noção que é imprescindível aproveitar-se este trabalho realizado pelas PM, mas para obtenção deste desiderato, é fundamental fomentar-se uma estreita colaboração entre as FS e as PM.

As tarefas de vigilância das PM devem ser entendidas como de prevenção generalizada, distinta da vigilância associada à investigação criminal, no entanto no âmbito destas atividades, os agentes obtêm-se determinadas informações, que poderão ter grande relevância criminal, sendo de extrema importância para a investigação, transmiti-las ao OPC com competência para investigar o ilícito criminal em causa. Para que se transmita essas informações de modo eficaz e célere, é necessário colocarmos a cooperação num elevado patamar de eficácia, através da criação de um canal que envolva a PM com as demais forças policiais.

A cooperação é uma relação administrativa entre dois entes públicos numa posição de igualdade, em que nenhum deles possui poder de direção, que possa traduzir-se numa relação de hierarquia. A cooperação pressuporá uma ação conjunta, para atingir um resultado comum. (Castro 2003, 403).

A cooperação é benéfica e vantajosa para todas as partes. É essencial que as forças envolvidas saibam tirar proveito da cooperação, desde logo para contrariar, no qual nos foi possível apurar aquando da execução do inquérito realizado aos agentes da PMG, em que estes nos deram a saber, que consideram insuficiente, esta colaboração no concelho de Guimarães.

Entendemos que algumas das tarefas de polícia administrativa devem ser levadas a cabo pelas PM, ficando as FS libertas. No entanto, salvaguarda-se que estas incumbências devem ser articuladas e a cooperação tem de ser eficiente, pois acima de tudo dever-se-á evitar ao máximo sobreposições ou vazios de atuação.

A própria CRP exige a cooperação das forças policiais municipais numa matéria que estão presentes interesses nacionais e locais, afastando a caracterização do princípio da autonomia como absoluto. O art.º 237º da CRP, ao consagrar a cooperação das PM em matéria de tranquilidade pública e defesa das comunidades, afasta a conceção de que estes interesses possam ser interesses exclusivamente municipais. Isto não significa que a CRP tenha sacrificado a autonomia das autarquias locais. Os interesses subjacentes neste âmbito não respeitam apenas, é certo, às autarquias locais. Não são interesses exclusivos, mas são também interesses das autarquias (Castro 2003, 401).



Para a manutenção da ordem e da tranquilidade públicas é fundamental existir uma boa articulação e coordenação entre as diversas FSS, que promovem um dos fins teleológicos do Estado português: a segurança.

É essencial definir a cooperação como método de relação entre as FS, relativamente a matérias de tranquilidade pública e proteção das comunidades locais. Esta cooperação confere maior eficácia à GNR e PSP, uma vez que entendemos que isso permitirá libertá-las de determinada forma, de algumas tarefas administrativas e auxiliando-as em matérias de segurança e tranquilidade públicas. As PM têm evidentemente de cooperar com as FS locais, porque se assim não for correm o risco de ser uma força unicamente ao dispor dos municípios, conforme alguns previam, aquando da formação deste corpo.

Legalmente a articulação e a responsabilidade de coordenação entre a PM e as FS locais<sup>354</sup>, recai sobre o PC e os comandantes da GNR e da PSP<sup>355</sup>, surgindo os CMS como uma das formas desta concretização. Legalmente, os CMS têm um espectro de competências que procura responder à necessidade de refletir e agir, em matéria de segurança, num quadro de conhecimento e de procura de soluções de proximidade e é o local onde se debate e partilha a informação relevante para a prossecução das respetivas atribuições.

No entanto, importa perceber se este é o modelo mais eficaz. As reuniões do CMS têm uma periodicidade trimestral, o que entendemos não será o modelo mais eficaz para uma concertação dos serviços, que leve a uma melhoria objetiva da segurança das populações, uma vez que a frequência destas reuniões é notoriamente insuficiente. Os CMS possuem uma natureza apenas consultiva, de articulação, informação e cooperação, para aprovação de pareceres sobre segurança e contribuição, bem como para o aprofundamento de conhecimento da situação da segurança na área de cada município. Em suma, entendemos que estas reuniões têm um leque alargado e o seu fundamento resume-se a alguns conceitos e ideias que de algum modo, possam trazer algo útil em termos da segurança concelhia.

Em qualquer relação institucional é fundamental que se crie uma base de entendimento que privilegie a cooperação como ferramenta principal. Para assegurar uma cooperação eficaz, entre as FS e a PM, é necessário complementar-se as reuniões dos CMS, com outras parcelares, que envolvam os responsáveis do município da PM e das FS

<sup>354</sup> Art.º 6º, n.º 2, da Lei nº 19/2004, de 20 de maio.

<sup>355</sup> Com jurisdição na área do município.



locais, a fim de indagar quais as concretas carências que se fazem sentir ao nível de segurança.

Por outro lado, julgamos pertinente que dentro da realidade de cada concelho, se fomenta ao nível municipal, a implantação de planos de coordenação e cooperação, a fim de se evitar sobreposições desnecessárias, conflitos de competências e atribuições e, sobretudo, se garanta uma verdadeira coordenação e cooperação entre as FS e os corpos de PM.

A criação das PM não libertou as FS, na sua plenitude, das funções administrativas, sobretudo para quem o pretendia. Conforme alude Catarina Sarmento e Castro<sup>356</sup>, restava “*a esperança de ver as polícias municipais deixarem mais tempo às Forças de Segurança para os aspectos da criminalidade*”. Pelo contrário, aumentou o volume de trabalho enquanto OPC, órgãos competentes para efetivarem a detenção acionada pela PM, junto da autoridade judiciária e formalizarem todos os procedimentos processuais.

A PM detém fundamentos históricos que lhe permite invocar legitimidade no exercício dos poderes de autoridade. Os OPC são as entidades que cooperam com as autoridades judiciárias na investigação criminal, desenvolvendo atos de investigação em inquérito, concretamente solicitados, ou com autonomia tática e técnica do próprio órgão. Não existe qualquer preceito legal que atribua aos agentes de PM a categoria de OPC, o que corresponde a não disporem de competência para o exercício de funções sob a direção e na dependência funcional das autoridades judiciárias. Pelo contrário, a própria Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, refere que os agentes das PM devem assegurar os meios de prova “*até à chegada dos órgãos de polícia criminal competentes*”<sup>357</sup>.

A PM cinge-se a ser uma polícia administrativa local. Na realidade, a PM sujeita-se a um limite funcional, visto que o legislador lhe veda o exercício de competências próprias de OPC, não obstante a lei autorizar tanto a identificação e a revista de suspeito da prática de crime, um ato processual judiciário em sede de direito penal adjetivo, como a realização de inquéritos criminais, por factos estritamente conetados com a violação de legalidade, no âmbito das relações administrativas (Clemente 2006, 107).

A Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, confere às PM funções gerais de polícia administrativa, assim como funções de segurança no aspeto restrito de proteção das

---

<sup>356</sup> (Castro 2003, 356-360).

<sup>357</sup> Art.º 4º, n.º 1, alínea f), da Lei n.º 19/2004, de 20 de maio.



populações e tranquilidade. Afastam-se a prevenção criminal e as restantes tarefas de segurança interna.

Ao contrário do que os agentes da PMG afirmaram aquando do inquérito que lhes dirigimos, de que deveriam ter mais poderes de autoridade e competências mais alargadas, nomeadamente o desenvolvimento de atividades de investigação criminal, entendemos não haver qualquer necessidade em alargar essas competências. Conforme pudemos verificar no quarto capítulo do presente trabalho, já existem demasiados OPC em Portugal e é inclusivamente de nossa opinião, que deveria ser retirada a norma que possibilita as PM procederem à execução de comunicações, notificações e pedidos de averiguações por ordem das autoridades judiciais, mediante protocolo do Governo com o município<sup>358</sup>. As PM têm as competências adequadas para alcançarem um bom desempenho ao nível da segurança. Não vislumbramos, dentro do quadro atual, qualquer razão para lhe serem concedidas mais competências, ou mesmo de competências equiparadas aos OPC.

Entendemos que qualquer alteração das competências das PM, pelo seu alcance, melindre e acuidade, justifica uma reflexão séria e profunda, participada também pelas forças políticas e pelas diferentes estruturas de ordem e da segurança, nomeadamente a PSP e a GNR.

Para se conferir outro tipo de competências à PM, deverá ser constituído um grupo de trabalho a nível nacional, que procure alcançar alternativas de complementaridade entre a PM e as FS, que não contendam com as competências atuais de alguma das partes, nem com os interesses dos cidadãos. É necessário um primeiro trabalho de levantamento de necessidades, um estudo prévio de funções, complementaridades e interligações com as outras forças. Por outro lado, conforme verificamos anteriormente, entendemos que para exercer as funções de investigação criminal, já existem demasiados OPC em Portugal e a criação de mais um OPC, seria contraproducente.

Após a análise ao presente estudo, destaca-se como principal conclusão a resposta a uma das questões que conduziram ao mesmo, concluindo-se que o mais importante para o bom funcionamento das PM, é que localmente se criem mecanismos de cooperação mais profícuos, pois esta será a forma mais eficaz de contribuir para o garante da segurança das populações, de modo a proporcionar-lhes uma efetiva tranquilidade e paz sociais.

---

<sup>358</sup> Art.º 4º, n.º 3, da Lei nº 19/2004, de 20 de maio.



## Bibliografia

- Alves, Armando Carlos. *Contributos para uma Sociologia da Policia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana, 2011.
- . *Em busca de uma sociologia de policia*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana, 2008.
- . *Introdução à Segurança*. Lisboa: Revista da Guarda Nacional Republicana, 2010.
- Amaral, Diogo Freitas do. *Curso de Direito Administrativo, Vol I*. 2.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 1994.
- Barcelona, Llop, Javier. “Polícias Locales y competencias municipales en matéria de seguridad y policia.” *Revista Espanhola de Derecho Administrativo* n<sup>o</sup> 95, julho-setembro de 1997: 365-380.
- Barreto, Mascarenhas. *História da Polícia em Portugal*. 12.<sup>a</sup> ed. Braga: Braga Editora, 1979.
- Belli, Benoni. “Polícia, "tolerância zero" e exclusão social.” *Novos estudos CEBRAP*, Novembro de 2000: 157-171.
- Boaventura, Inês. “Polícia Municipal de Lisboa tem novo comandante, mas continua com falta de homens.” *Público* (Porto Editora), fevereiro 2015: 1-48.
- Branco, Carlos. *Guarda Nacional Republicana, Contradições e Ambiguidades*. Lisboa: Sílabo, 2010.
- Braz, José. *Investigação Criminal: A organização, o método e a prova - Os desafios da nova criminalidade*. 3.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2013.
- Caetano, Marcello. *Manual de Direito Administrativo, Vol. II*. 5.<sup>a</sup> reimpressão, 10.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 1994.
- Canotilho, Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 6.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2002.
- Canotilho, Gomes, e Vital Moreira. *Constituição da República Portuguesa Anotada, 2<sup>o</sup> Vol*. 8.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Coimbra, 2010.
- Castro, Catarina Sarmiento e. *A questão das Polícias Municipais*. Coimbra: Coimbra Editora, 2003.
- . “Conferências da IGAI - O Regime Jurídico das Polícias Municipais.” Lisboa: Instituto de Ciências Policiais e Segurança Interna, 2003.
- Castro, Catarina Sarmiento e. “Polícia Municipal: Passado recente, presente e futuro.” Em *Estudos de Direito e Segurança*, de coordenação de Jorge Bacelar Gouveia e Rui Pereira, 137-153. Coimbra: Almedina, 2007.
- Caupers, João. *A Administração periférica do Estado*. Lisboa: Editorial Notícias, 1994.
- . *Introdução ao Direito Administrativo*. 5.<sup>a</sup> ed. Lisboa: Âncora Editora, 2000.
- Cavaco, Paulo Daniel Peres. *A polícia no direito português, hoje*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa, 2003.
- Clemente, Pedro José Lopes. *A Polícia em Portugal*. Oeiras: Instituto Nacional de Administração, 2006.





- Coimbra, David Rosa. “O processo de criação e implementação das Polícias Municipais.” *Revista de Administração Local*, n.º 172, julho-agosto de 1999.
- Correia, Sérvulo. *Polícia*. Lisboa: Dicionário Jurídico da Administração Pública, VI, 1994.
- Cunha, José Damião da. *O Ministério Público e os Órgãos de Polícia Criminal no Novo Código de Processo Penal*. Porto: Universidade Católica, 1993.
- Dias, Pedro Sales. “Agentes preparam protestos após MAI não integrar Polícias Municipais na PSP e GNR.” *Público* (Porto Editora), fevereiro 2014: 1-48.
- Fernandes, José Manuel. *Pela nossa terra*. Braga: Empresa do Diário do Minho, 2013.
- Fernandes, Luís Manuel. “Sem competência para aplicar sanções.” *Correio do Minho* (Correio do Minho), março 2015: 1-40.
- Freire, Manuel Carlos. ““Impensável” haver mais de 20 órgãos de polícia criminal.” *Diário de Notícias*, setembro 2014: 1-48.
- Giddens, Anthony. *Modernidade e identidade*. Tradução autorizada da edição inglesa publicada em 1999. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2002.
- . *Sociologia*. 4.ª ed. Porto Alegre: Artmed, 2005.
- Gonçalves, Maia. *Código de Processo Penal Anotado*. 16.ª ed. Coimbra: Almedina, 2007.
- Kalifa, Dominique. “Insécurité et opinion publique au début du XX siècle.” *Les cahiers de la sécurité intérieure*, 3º trimestre de 1994: 65-76.
- Lourenço, Nelson. “Cidades e sentimento de insegurança: violência urbana ou segurança urbana?” Lisboa, 2013.
- . *Estudos de Direito e Segurança - Volume II*. Coimbra: Almedina, 2012.
- Lourenço, Nelson. “O sentimento de segurança e o Estado de Direito.” Lisboa, 2011.
- . *Revista de Direito e Segurança*. Lisboa: Instituto de Direito Público, 2013.
- Lourenço, Nelson. “Sociedade Global, Segurança e Criminalidade.” Lisboa, 2013.
- Lourenço, Nelson. “Violência Urbana e Sentimento de Insegurança.” Em *Estudos de Direito e Segurança*, de coordenação de Jorge Bacelar Gouveia, 347 - 366. Coimbra: Almedina, 2012.
- Lousada, Maria Alexandre. “A polícia e a cidade de Lisboa no início do século XIX.” *Cadernos de Geografia*, n.º 17, Coimbra, 1998, 227-232.
- LUSA. “Polícias Municipais querem ser força de segurança.” *Diário de Notícias* (Diário de Notícias), setembro 2015: 1-48.
- Marcelino, Valentina. “GNR ensina polícias municipais a disparar armas de fogo.” *Diário de Notícias* (Notícias, Diário de), dezembro 2013: 1-48.
- Marques, Rui. “Que papel para a Polícia Municipal.” *Correio do Minho*, março 2015: 1-40.
- Matias, António. “A ação policial e reforma penal.” *Seminário-Ação Policial e reforma penal*. Lisboa: Faculdade de Direito de Lisboa, 2008. 1-10.
- Moreira, Vital. *Administração autónoma e associações públicas*. Coimbra: Coimbra editora, 1997.
- Morgado, Maria José, e José Vegar. *Inimigo sem rosto*. 4.ª ed. Lisboa: Dom Quixote, 2008.



- Oliveira, José Ferreira de. *As Políticas de Segurança e os Modelos de Policiamento*. Lousã: Almedina, 2006.
- Padula, Silvio. *Polizia Municipalle*. 2.<sup>a</sup> ed. Roma: Laurus Roduffo, 1998.
- Proteste, Revista. “Tem medo de sair à rua?” *Proteste*, junho de 2015: 1-68.
- Ramos, Rosa. “Maioria das Polícias Municipais usa fardas ilegais.” *Jornal i* (I Central news, SA), junho 2014: 1-52.
- Raposo, João. *Direito Policial - Tomo I*. Coimbra: Almedina, 2006.
- Ribeiro, Víncio. *Código de Processual Penal - Notas e Comentários*. Coimbra: Coimbra Editora, 2008.
- Roché, Sebastien. *La Société Incivile*. Paris: Seuil, 1996.
- Rodrigues, Cunha. *Em nome do povo*. Coimbra: Coimbra Editora, 1999.
- Silvério, Paulo. “Teoria da intervenção policial.” *Pós graduação em Direito e Segurança 2013/14- GNR*. Lisboa: IESM, Novembro de 2013. 1-46.
- Silvério, Paulo, e Carlos Afonso. “Dos órgãos de polícia criminal, à Lei de Organização da Investigação Criminal.” *Revista Pela Lei e Pela Grei*, julho - setembro de 2010: 52 - 61.
- Sousa, António Francisco de. “Polícia administrativa: autoridades, órgãos e competências.” *Polis: Revista de estudos Jurídicos-Políticos*, 2003: 61-111.
- Valente, Manuel Monteiro Guedes. *Teoria geral do direito policial*. 4.<sup>a</sup> ed. Coimbra: Almedina, 2014.





## **DOCUMENTOS OFICIAIS (Principais documentos referidos no texto indicadas por ordem cronológica)**

- Constituição portuguesa de 23 de setembro de 1822, que “*aprova o primeiro texto constitucional português*”.
- Carta de Lei de 1867, de 26 de junho, que “*aprova a lei de administração civil*”.
- Decreto n.º 4166, de 29 de abril de 1918, que “*reforma os serviços policiais*” (Diário do Governo, n.º 91, 1.ª série, pp. 531-543).
- CRP, de 11 de abril de 1933, aprovada nos termos Decreto n.º 22241, que “*promulga o projecto da Constituição da República Portuguesa*” (Diário do Governo, n.º 43, 1.ª série, pp. 227-236).
- DL n.º 27424/36, de 31 de dezembro, que “*aprova o Código Administrativo*” (DR, n.º 306, 1.ª série, pp. 1773-1873).
- CRP, de 10 de abril de 1976, que “*aprova o decreto da Constituição da República Portuguesa*” (DR, n.º 86, 1.ª série, pp. 737-784).
- DL n.º 433/82, de 27 de outubro que “*institui o ilícito de mera ordenação social e respectivo processo*” (DR, n.º 249, 1.ª série, pp. 3552-3663), alterado pela Dec. Ret., de 6 de janeiro de 1983 (DR, n.º 4, 1.ª série, pp. 13-14), pelo DL n.º 356/89, de 17 de outubro (DR, n.º 239, 1.ª série, pp. 4549-4541), pela Dec. Ret., de 31 de outubro de 1989 (DR, n.º 251, 1.ª série, pp. 4838- (13), alterado e republicado pelo DL n.º 244/95, de 14 de setembro (DR, n.º 239, 1.ª série- A, pp. 5782-5801), alterado pelo DL n.º 323/2001, de 17 de dezembro (DR, n.º 290, 1.ª série- A, pp. 8288-8297) e pela Lei n.º 109/2001, de 24 de dezembro (DR, n.º 296, 1.ª série- A, pp. 8410).
- Lei n.º 30/84, de 5 de setembro, que “*define a Lei-Quadro do Sistema de Informações da República*” (DR, n.º 206, 1.ª série, pp. 2734-2748), alterada pela Lei n.º 4/95, de 21 de fevereiro (DR, n.º 44, 1.ª série- A, pp. 1034-1037), pela Lei n.º 15/96, de 30 de abril (DR, n.º 101, 1.ª série- A, pp. 992-993), pela Lei n.º 75-A/97, de 22 de julho (DR, n.º 167, 1.ª série- A, pp. 3688- (2), pela Lei Orgânica n.º 4/2004, de 6 de novembro (DR, n.º 261, 1.ª série- A, pp. 6598-6606) e alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 4/2014, de 13 de agosto (DR, n.º 155, 1.ª série, pp. 4194-4206).
- DL n.º 78/87, de 17 de fevereiro, (DR, n.º 40, 1.ª série, pp. 618-699), que “*aprova o Código do Processo Penal*”, com as alterações: Dec. Ret., de 31 de março de 1987, (DR, n.º 75, 1.ª série, pp. 1296 (7) -1296 (8), DL n.º 387-E/87, de 29 de dezembro,



- (DR, n.º 298, 1ª série, pp. 4424 (10) - 4424 (12), DL n.º 212/89, de 30 de junho, (DR, n.º 148, 1ª série, pp. 2563 – 2570), Lei n.º 57/91, de 13 de agosto (DR, n.º 123, 1ª série - A, p. 4097), DL n.º 423/91, de 30 de outubro, (DR, n.º 250, 1ª série - A, p. 5576-5581), DL n.º 343/93, de 01 de outubro, (DR, n.º 231, 1ª série - A, p. 5543), DL n.º 317/95, de 28 de novembro, (DR, n.º 275, 1ª série - A, pp. 7382-7392), Lei n.º 59/98, de 25 de agosto, (DR, n.º 195, 1ª série - A, pp. 4236- 4343), Lei n.º 3/99, de 13 de janeiro, (DR, n.º 10, 1ª série - A, pp. 208-227), Lei n.º 7/2000, de 27 de maio, (DR, n.º 123, 1ª série - A, p. 2458) DL n.º 320-C/2000, de 15 de dezembro, (DR 1ª série - A, pp. 7342 (17) -7342 (23), Lei n.º 30-E/2000, de 20 de dezembro, (DR, n.º 288, 1ª série - A – n.º 292, pp. 7408 (15) -7408 (21), Dec. Ret. n.º 9-F/2001, de 31 de março, (DR, n.º 77, 1ª série - A, p. 1876 (11), Lei n.º 52/2003, de 22 de agosto, (DR, n.º 193, 1ª série - A, pp. 5398-5400), Dec. Ret. n.º 16/2003, de 29 de outubro, (DR, n.º 251, 1ª série - A, p. 7194), DL n.º 324/2003, de 27 de dezembro, (DR, n.º 298, 1ª série - A, pp. 8696-8737), Lei n.º 48/2007, de 29 de agosto, (DR, n.º 166, 1ª série, pp. 5844-5454), Dec. Ret. n.º 100-A/2007, de 26 de outubro, (DR, n.º 207, 1ª série, pp. 7890 (2) -7890 (114), DL n.º 34/2008, de 26 de fevereiro, (DR, n.º 40, 1ª série, pp. 1261 -1288), Lei n.º 52/2008, de 28 de agosto, (DR, n.º 124, 1ª série, pp. 6088 -6124), Lei n.º 115/2009, de 12 de outubro, (DR, n.º 197, 1ª série, pp. 7422 -7464), Lei n.º 26/2010, de 30 de agosto, (DR, n.º 168, 1ª série, pp. 3782 -3787), Lei n.º 20/2013, de 21 de fevereiro, (DR, n.º 37, 1ª série –, pp. 1098 -1106), Dec. Ret. n.º 16/2013, de 22 de março, (DR, n.º 58, 1ª série, p. 1822) e Lei Orgânica n.º 2/2014, de 06 de agosto, (DR, n.º 150, 1ª série, pp. 4074-4078).
- DL n.º 114/94, de 3 de maio (DR, n.º 102, 1ª série, pp. 2162-2190), que “*aprova o Código da Estrada*”, alterado pelo DL n.º 214/96, de 20 de novembro (DR, n.º 102, 1ª série, p. 4187), DL n.º 2/98, de 3 de janeiro (DR, n.º 2, 1ª série, pp. 32-73), Dec. Ret. n.º 1-A/98, de 31 de janeiro (DR, n.º 26, 1ª série, p. 418), DL n.º 162/2001, de 22 de maio (DR, n.º 118, 1ª série - A, pp. 2179-2985), Dec. Ret. n.º 13-A/2001, de 24 de maio (DR, n.º 120, 1ª série, p. 2302), DL n.º 265-A/2001, de 29 de setembro (DR, n.º 226, 1ª série - A, pp. 6176 (2)-6176 (59), Dec. Ret. n.º 19- B/2001, de 29 de setembro (DR, n.º 226, 1ª série - A, p. 6176 (60), Lei n.º 20/2002, de 21 de agosto (DR, n.º 192, 1ª série - A, p. 5895), DL n.º 44/2005, de 23 de fevereiro (DR, n.º 38, 1ª série - A, pp. 1554-1624), DL n.º 113/2008, de 1 de julho (DR, n.º 125, 1ª série, pp. 4088-4089), DL n.º 113/2009, de 18 de maio (DR, n.º 95, 1ª série, pp.



- 3118-3126), Lei n.º 78/2009, de 13 de agosto (DR, n.º 156, 1ª série, p. 5265), Lei n.º 46/2010, de 7 de Setembro (DR, n.º 174, 1ª série, pp. 3957-3960), DL n.º 82/2011, de 20 de junho (DR, n.º 117, 1ª série, pp. 3583-3584), DL n.º 138/2012, de 5 de julho (DR, n.º 129, 1ª série, pp. 3426-3475), Lei n.º 72/2013, de 03 de setembro (DR, n.º 69, 1ª série, pp. 5446-5499), pela Lei n.º 27/2015, de 14 de abril (DR, n.º 72, 1ª série, pp. 1838-1842), pela Lei n.º 58/2015, de 23 de junho (DR, n.º 120, 1ª série, pp. 4372-4373) e pela Lei n.º 130/2015, de 4 de setembro (DR, 1ª série – n.º 173, pp. 7004-7010).
- Portaria n.º 1223-A/91, de 30 de dezembro, que “*define as regras aplicáveis aos processos-crime*” (DR, n.º 300, 1ª série- B, pp. 6772- (2) -6772- (5).
  - DL n.º 252/92, de 19 de novembro, que “*define o estatuto e a competência dos governadores civis e aprova o regime dos órgãos e serviços que deles dependem*” (DR, n.º 268, 1ª série – A, pp. 5334-5338).
  - DL n.º 174/93 de 12 de maio, que “*aprova a carreira do pessoal da Guarda Prisional*” (DR, n.º 110, 1ª série, pp. 2491-2498), alterado pelo DL n.º 100/96, de 23 de julho (DR, n.º 169, 1ª série- A, pp. 2061-2062), pelo DL n.º 403/99, de 23 de julho (DR, n.º 240, 1ª série- A, pp. 6918), pelo DL n.º 33/2001, de 8 de fevereiro (DR, n.º 33, 1ª série- A, pp. 658-662), pelo DL n.º 391-C/2007, de 24 de dezembro (DR, n.º 247, 1ª série, pp. 9056- (771) e alterado e republicado pelo DL n.º 3/2014, de 3 de janeiro (DR, n.º 6, 1ª série, pp. 71-86).
  - Lei Constitucional n.º 1/97, de 20 de setembro, que “*aprova a quarta revisão constitucional*”, (DR, n.º 218, 1ª série - A, pp. 5130-5196).
  - DL n.º 111/98, de 24 de abril, que “*regula as carreiras do pessoal de guarda florestal*”. (DR, n.º 96, 1ª série – A, pp. 1852-1854), alterado pelo DL n.º 388/98, de 4 de dezembro (DR, n.º 280, 1ª série – A, pp. 6676).
  - Lei n.º 33/98, de 18 de julho, que “*cria os conselhos municipais de segurança*” ”, (DR, n.º 164, 1ª série - A, p. 3472-3473), alterado e republicado pela Lei n.º 106/2015, de 25 de agosto (DR, n.º 165, 1ª série, pp. 6276-6278).
  - Decreto Regulamentar Regional n.º 1/99/M, de 22 de janeiro, que “*aprova o Estatuto do Corpo de Polícia Florestal, constituído pelo corpo de efectivos da carreira de guarda-florestal da Direção Regional das Florestas, define a natureza, atribuições e competências do Corpo de Polícia Florestal e dispõe sobre a carreira de guarda-florestal*” (DR, n.º 18, 1ª série- B, pp. 389-392).



- Lei n.º 169/99, de 18 de setembro, que “*estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias*” (DR, n.º 164, 1ª série - A, p. 6436-6457), alterado pela Lei n.º 5-A/2002, de 11 de janeiro (DR, n.º 9, 1ª série - A, p. 288- (2) -288 (32), pela Dec. Ret. n.º 4/2002, de 6 de fevereiro (DR, n.º 31, 1ª série - A, p. 758), pela Lei n.º 67/2007, de 31 de dezembro (DR, n.º 251, 1ª série, p. 9117-91209, pela Lei Orgânica n.º 1/2011, de 30 de novembro (DR, n.º 230, 1ª série, p. 5117-5128) e alterado e republicado pela Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro (DR, n.º 176, 1ª série - A, p. 5688-5724).
- DL n.º 102/2000, de 2 de junho que “*aprova o Estatuto da Inspeção-Geral do Trabalho*” (DR, n.º 128, 1ª série-A, pp. 2554- 2559), alterado pela Dec. Ret. n.º 7-M/2000, de 31 de julho (DR, n.º 175, 1ª série-B, pp. 3680- (29) e pelo DL n.º 326-B/2007, de 28 de setembro (DR, n.º 188, 1ª série, pp. 6998-(5)- 6998-(10)).
- RCM n.º 124/2000, de 11 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal da Maia, de 5 de julho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 235, 1ª série – B, pp. 5652-5653).
- RCM n.º 125/2000, de 12 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Gondomar, de 5 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 236, 1ª série – B, pp. 5669-5670).
- RCM n.º 126/2000, de 12 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Matosinhos, de 3 de agosto de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 236, 1ª série – B, p. 5670).
- RCM n.º 127/2000, de 12 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal da Póvoa de Varzim, de 25 de maio de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 236, 1ª série – B, pp. 5671 -5672).
- RCM n.º 128/2000, de 12 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Paços de Ferreira, de 07 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 236, 1ª série – B, pp. 5672 -5674).
- RCM n.º 129/2000, de 12 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Vila do Conde, de 07 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 236, 1ª série – B, pp. 5674 -5675).
- RCM n.º 130/2000, de 12 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Aveiro, de 06 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 236, 1ª série – B, p. 5676).



- RCM n.º 131/2000, de 12 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Cascais, de 31 de julho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 236, 1ª série – B, pp. 5676- 5678).
- RCM n.º 132/2000, de 13 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Vila Nova de Gaia, de 8 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 237, 1ª série – B, pp. 5701- 5702).
- RCM n.º 133/2000, de 13 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Guimarães, de 17 de maio de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 237, 1ª série – B, pp. 5702- 5703).
- RCM n.º 134/2000, de 13 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Sintra, de 17 de abril de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 237, 1ª série – B, pp. 5703- 5704).
- RCM n.º 135/2000, de 13 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Coimbra, de 7 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 237, 1ª série – B, pp. 5704- 5705).
- RCM n.º 136/2000, de 13 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Oeiras, de 12 de Junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 237, 1ª série – B, pp. 5706- 5707).
- DL n.º 252/2000, de 16 de outubro, que “*aprova a estrutura orgânica e define as atribuições do Serviço de Estrangeiros e Fronteiras*” (DR, n.º 239, 1ª série – A, pp. 5749- 5766), alterado pelo DL n.º 290-A/2001, de 17 de novembro (DR, n.º 267, 1ª série – A, pp. 7348 (2) - 7348 (19), pelo DL n.º 121/2008, de 11 de julho (DR, n.º 133, 1ª série, pp. 4347- 4403), alterado e republicado pelo DL n.º 240/2012, de 6 de novembro (DR, n.º 214, 1ª série, pp. 6371- 6394).
- RCM n.º 138/2000, de 17 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal da Amadora, de 8 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 240, 1ª série – B, pp. 5794- 5795).
- RCM n.º 139/2000, de 17 de outubro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Braga, de 17 de abril de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 240, 1ª série – B, p. 5795).
- Parecer n.º 147/2001, de 9 de novembro da PGR, publicado em 16 de fevereiro de 2002 (DR, n.º 40, 2ª série, pp. 3101-3108).



- RCM n.º 14/2002, de 28 de janeiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal da Figueira da Foz, de 7 de julho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 23, 1ª série – B, p. 684-689).
- RCM n.º 17/2002, de 29 de janeiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Albufeira, de 29 de março de 2001, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 24, 1ª série – B, pp. 796-805).
- RCM n.º 18/2002, de 29 de janeiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal da Trofa, de 8 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 24, 1ª série – B, pp. 805-820).
- RCM n.º 19/2002, de 30 de janeiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Santo Tirso, de 5 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 25, 1ª série – B, pp. 841-856).
- RCM n.º 20/2002, de 30 de janeiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Cabeceiras de Basto, de 30 de junho de 1999, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 25, 1ª série – B, pp. 856-860).
- RCM n.º 23/2002, de 02 de fevereiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal da Vila Nova de Poiares, de 13 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 28, 1ª série – B, pp. 918-924).
- RCM n.º 24/2002, de 2 de fevereiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Celorico da Beira, de 9 de dezembro de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 28, 1ª série – B, pp. 924-928).
- RCM n.º 25/2002, de 2 de fevereiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Vieira do Minho, de 29 de setembro de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 28, 1ª série – B, pp. 928- 931).
- RCM n.º 29/2002, de 9 de fevereiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal da Paredes, de 3 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 34, 1ª série – B, pp. 1037- 1041).
- RCM n.º 30/2002, de 9 de fevereiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Boticas, de 25 de setembro de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 34, 1ª série – B, pp. 1041-1044).
- RCM n.º 31/2002, de 13 de fevereiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Fafe, de 30 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 37, 1ª série – B, pp. 1140-1146).





- RCM n.º 32/2002, de 14 de fevereiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Felgueiras, de 19 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 38, 1ª série – B, pp. 1212- 1217).
- RCM n.º 33/2002, de 14 de fevereiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Valpaços, de 30 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 38, 1ª série – B, pp. 1217- 1220).
- RCM n.º 34/2002, de 15 de fevereiro que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Vila Nova de Famalicão, de 8 de setembro de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 39, 1ª série – B, pp. 1244- 1248).
- DL n.º 43/2002 de 2 de março, que “*define a organização e atribuições do sistema da autoridade marítima e cria a autoridade marítima nacional*” (DR, n.º 52, 1ª série – A, p. 1750-1752), alterado pelo DL n.º 263/2009, de 28 de setembro (DR, n.º 52, 1ª série, p. 6967-6972).
- DL n.º 44/2002, de 2 de março, que “*estabelece, no âmbito do sistema da autoridade marítima, as atribuições, a estrutura e a organização da autoridade marítima nacional e cria a Direcção-Geral da Autoridade Marítima*”, (DR 1ª série – n.º 52, pp. 1752-1758), alterado pelo DL n.º 235/2012, de 31 de outubro, (DR 1ª série – n.º 212, pp. 6269-6271) e pelo DL n.º 121/2014, de 7 de agosto, (DR, n.º 151, 1ª série, pp. 4092- 4093).
- RCM n.º 44/2002, de 13 de março, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Viseu, de 30 de junho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 61, 1ª série – B, pp. 2253- 2257).
- RCM n.º 60/2002, de 23 de março, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Loulé, de 10 de novembro de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 70, 1ª série – B, pp. 2769-2778).
- RCM n.º 81/2002, de 12 de abril, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Marco de Canaveses, de 3 de julho de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 86, 1ª série – B, pp. 3621- 3630).
- RCM n.º 87/2002, de 22 de abril, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Lousada, de 24 de novembro de 2000, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 94, 1ª série – B, pp. 3989-3991).
- DL n.º 10/2003, de 18 de janeiro, que “*cria a Autoridade da Concorrência*”, (DR, n.º 15, 1ª série – B, pp. 251-259).



- Lei n.º 19/2004, de 20 de maio, que “*aprova a revisão da Lei-quadro que define o regime e forma de criação das polícias municipais*”, (DR, n.º 118, 1ª série – A, pp. 3152-3155).
- Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto, que “*aprova a sétima revisão constitucional*” (DR, n.º 155, 1ª série – A, pp. 4642-4686).
- Lei n.º 53/2005, de 8 de novembro, que “*cria a Entidade Reguladora para a Comunicação Social, extinguindo a Alta Autoridade para a Comunicação Social*” (DR, n.º 214, 1ª série – A, pp. 6396-6409).
- Decreto Regulamentar Regional n.º 1/2006/A, de 10 de janeiro que “*aprova a orgânica e o quadro de pessoal da Secretaria Regional da Agricultura e Florestas*” (DR, n.º 7, 1ª série – B, pp. 198-209).
- DL n.º 22/2006, de 2 de fevereiro, que “*estabelece, no âmbito da Guarda Nacional Republicana, o Serviço de Proteção da Natureza e do Ambiente e cria o Grupo de Intervenção de Proteção e Socorro, transferindo para aquela força de segurança o pessoal do Corpo de Guardas Florestais da Direcção-Geral dos Recursos Florestais*” (DR, n.º 24, 1ª série – A, pp. 785-787).
- Lei n.º 5/2006, 23 de fevereiro, que “*aprova o regime jurídico das armas e munições*” (DR, n.º 39, 1ª série – A, pp. 1462-1489), alterada pelas Lei n.º 59/2007, de 04 de setembro (DR, n.º 170, 1ª série, pp. 6181-6258), pela Lei n.º 17/2009, de 6 de maio (DR, n.º 87, 1ª série, pp. 2559-2604), pela Lei n.º 26/2010, de 30 de agosto (DR, n.º 168, 1ª série, pp. 3782-3787), alterada e republicada pela Lei n.º 12/2011, de 27 de abril (DR, n.º 81, 1ª série, pp. 2399-2439 e alterada pela Lei n.º 50/2013, de 24 de julho (DR, n.º 141, 1ª série, pp. 4281-4282).
- DL n.º 81/2006, de 20 de abril, que “*aprova o regime relativo às condições de utilização dos parques e zonas de estacionamento*” (DR, n.º 78, 1ª série – A, p. 2828-2830).
- Lei n.º 9/2007, de 19 de Fevereiro, que “*estabelece a orgânica do Secretário-Geral do Sistema de Informações da República Portuguesa, do Serviço de Informações Estratégicas de Defesa e do Serviço de Informações de Segurança*” (DR, n.º 35, 1ª série, pp. 1238-1252), alterada e republicada pela Lei n.º 50/2014, de 13 de agosto (DR, n.º 155, 1ª série, pp. 4206-4221).
- DL n.º 145/2007, de 27 de abril, que “*aprova a reestruturação do Instituto Nacional de Aviação Civil*” (DR n.º 82, 1ª série, pp. 2712-2719).





- Decreto Regulamentar n.º 81/2007, de 30 de julho, que “*aprova a orgânica da Inspeção-Geral das Atividades Culturais*” (DR, n.º145, 1ª série, pp. 4882-4886), alterado pelo Dec. Ret. n.º 85-B/2007, de 28 de setembro (DR, n.º188, 1ª série, pp. 6998- (4) – 6998-(5) e alterado e republicado pelo Decreto Regulamentar n.º 3/2010, de 23 de junho (DR, n.º 120, 1ª série, pp. 2245-2250).
- Lei n.º 53/2007, de 31 de agosto, que “*aprova a orgânica da Polícia de Segurança Pública*”, (DR, n.º 168, 1ª série, pp. 6065-6074).
- Lei n.º 63/2007, de 6 de novembro, que “*aprova a orgânica da Guarda Nacional Republicana*”, (DR, n.º 213, 1ª série, pp. 8043 – 8051).
- Lei n.º 37/2008, de 6 de agosto, que “*aprova a orgânica da Polícia Judiciária*” (DR, n.º 151, 1ª série, pp. 5281 – 5289), alterada pela Lei n.º 26/2010, de 30 de agosto (DR, n.º 168, 1ª série, pp. 3782 -3787).
- Parecer n.º 28/2008, de 12 de agosto, da PGR, sobre questões relativas ao sentido e ao alcance de algumas disposições sobre os poderes das PM, estabelecidas na sua Lei- quadro (DR, n.º 155, 2.ª série, pp. 35859-35875).
- Lei n.º 49/2008, de 27 de agosto, que “*aprova a Lei de Organização de Investigação Criminal*” (DR, n.º 165, 1ª série, pp. 6038 – 6042), alterada pela Lei n.º 34/2013, de 16 de maio (DR 1ª série, n.º 94, pp. 2921 – 2942), pela Lei n.º 38/2015, de 11 de maio (DR, n.º 90, 1ª série, pp. 2335 – 2336) e pela Lei n.º 57/2015, de 23 de junho (DR n.º 120, 1.ª série, pp. 4372 – 4373).
- Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto, que “*aprova a lei de segurança interna*”, (DR, n.º 167, 1ª série, p. 6135-6141), alterada pela Lei n.º 59/2015, de 24 de junho (DR, n.º 121, 1ª série, pp. 4411 – 4412).
- DL n.º 197/2008, de 7 de outubro, que “*estabelece as regras a observar na criação de polícias municipais, regulando, as relações entre a administração central e os municípios*” (DR, n.º 194, 1ª série, pp. 7119-7121).
- DL n.º 239/2009, de 16 de setembro, que “*estabelece os direitos e deveres dos agentes de polícia municipal e regula as condições e o modo de exercício das respectivas funções*” (DR, n.º 180, 1ª série, pp. 6564-6567).
- RCM n.º 17/2009, de 18 de fevereiro, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Ponta Delgada, de 30 de junho de 2003, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 34, 1ª série, pp. 1148-1150).



- RCM n.º 48/2009, de 9 de junho, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Lagos, de 18 de março de 2003, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 111, 1ª série, p. 3576).
- RCM n.º 55/2009, de 1 de julho, que “*ratifica a deliberação da Assembleia Municipal de Mafra, de 26 de fevereiro de 2009, de criação da Polícia Municipal*”, (DR, n.º 125, 1ª série, pp. 4236-4242).
- Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, que “*aprova a lei de Defesa Nacional*”, (DR, n.º 138, 1ª série, pp. 4541-4550), alterada e republicada pela Lei Orgânica n.º 5/2014, de 29 de agosto (DR, n.º 166, 1ª série, pp. 4545-4555).
- Lei n.º 97-A/2009 de 3 de setembro, que “*define a natureza, a missão e as atribuições da Polícia Judiciária Militar, bem como os princípios e competências que enquadram a sua ação enquanto corpo superior de polícia criminal auxiliar da administração da justiça*”, (DR, n.º 171, 1ª série, pp. 5890- (2) -5890- (5) -4242).
- Acórdão n.º 84/2010, de 30 de março, do Tribunal Constitucional, que decide atribuir competências à ASAE para desenvolver ações de natureza preventiva e repressiva em matéria de jogo ilícito, em conjugação com a atribuição de competências para prevenir certos crimes (DR, n.º 62, 2ª série, pp. 16421-16425).
- RCM n.º 13/2011, de 30 de junho, que “*exonera os governadores civis, cometendo aos secretários dos governos civis a responsabilidade de assegurar as actuais funções até à sua redistribuição por outras entidades da administração central e da administração local*” (DR, n.º 124, 2.ª série, p. 27249).
- Lei n.º 114/2011, de 30 de novembro, que “*transfere competências dos governos civis e dos governadores civis para outras entidades da Administração Pública, liquida o património dos governos civis e define o regime legal aplicável aos respectivos funcionários*” (DR, n.º 230, 1ª série, pp. 5130 -5186).
- DL n.º 118/2011, de 15 de dezembro (DR, n.º 239, 1ª série, pp. 5301-5304), que “*aprova a orgânica da Autoridade Tributária e Aduaneira*”; alterado pelo DL n.º 142/2012, de 11 de julho (DR, n.º 133, 1ª série, pp. 3599-3600), DL n.º 6/2013, de 17 de janeiro (DR, n.º 12, 1ª série, pp. 344-347), pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (DR, n.º 252, 1ª série, pp. 6546- (74) -6546- (304), pelo DL n.º 51/2014, de 02 de abril (DR, n.º 65, 1ª série, pp. 2278-2279) e pela Lei n.º 82-B/2014, de 31 de dezembro (DR, n.º 252, 1ª série, pp. 6546- (74) - 6546- (309)).



- DL n.º 23/2012, de 1 de fevereiro, que “*aprova a Inspeção-Geral da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território, resultando da fusão das anteriores Inspeção-Geral da Agricultura e Pescas e Inspeção-Geral do Ambiente e do Ordenamento do Território*” (DR, n.º 23, 1ª série, pp. 560-562).
- DL n.º 58/2012, de 14 de março, que “*aprova a orgânica da Inspeção-Geral da Administração Interna*” (DR, n.º 53, 1ª série, pp. 1144-1146), alterado pelo DL n.º 146/2012, de 12 de Julho (DR, n.º 134, 1ª série, pp. 3633-3634).
- DL n.º 83/2012, de 30 de março, que “*reestrutura a orgânica do Instituto de Segurança Social*” (DR, n.º 65, 1ª série, pp. 1542-1547).
- Portaria n.º 135/2012, de 8 de maio, que “*aprova os estatutos do Instituto da Segurança Social*”, (DR, n.º 89, 1ª Série, pp. 2427- 2439).
- Lei n.º 22/2012, de 30 de maio, que aprova o “*regulamento jurídico da reorganização administrativa territorial autárquica*”, (DR, n.º 105, 1ª série, pp. 2826-2836).
- DL n.º 129/2012, de 22 de junho, que aprova a “*orgânica do Turismo de Portugal*” (DR, n.º 120, 1ª série, pp. 3104- 3109), alterado pelo DL n.º 66/2015, de 29 de abril (DR, n.º 83, 1ª série, pp. 2139- 2170).
- Decreto Regulamentar n.º 47/2012, de 31 de julho, que “*aprova a orgânica da autoridade para as condições de trabalho*” (DR, n.º 147, 1ª série, pp. 3959- 3962).
- DL n.º 194/2012 de 23 de agosto, que “*aprova a lei orgânica da Autoridade de Segurança Alimentar e Económica*” (DR, n.º 163, 1ª série, pp. 4641-4646).
- DL n.º 215/2012, de 28 de setembro, que “*aprova a Lei orgânica da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais*”, (DR, n.º 189, 1ª série, pp. 5470-5480), alterado pelo Dec. Ret. n.º 63/2012, de 6 de novembro (DR, n.º 217, 1ª série, p. 6493).
- Lei n.º 61/2013, de 23 de agosto, que “*estabelece o regime aplicável aos grafitos, afixações, picotagem e outras formas de alteração, ainda que temporária, das características originais de superfícies exteriores de edifícios, pavimentos, passeios, muros e outras infraestruturas*” (DR, n.º 162, 1ª série, pp. 5090-5092).
- Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, que “*estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do*



*associativismo autárquico* ” (DR, n.º 176, 1ª série, pp. 5688-5724), alterada pela Dec. Ret. n.º 46-C/2013, de 1 de novembro (DR, n.º 212, 1ª série, pp. 6334-(4) – 6334(5), pela Dec. Ret. n.º 50-A/2013, de 11 de novembro (DR, n.º 218, 1ª série, p. 6428-(2), pela Lei n.º 25/2015, de 30 de março (DR, n.º 62, 1ª série, p. 1716) e pela Lei n.º 69/2015, de 16 de julho (DR, n.º 137, 1ª série, pp. 4859-4863).

- DL n.º 146/2014, de 9 de outubro, que “*estabelece as condições em que as empresas privadas concessionárias de estacionamento sujeito ao pagamento de taxa em vias sob jurisdição municipal podem exercer a atividade de fiscalização do estacionamento nas zonas que lhes estão concessionadas*”, (DR, n.º 195, 1ª série, pp. 5178-5181).
- DL n.º 5/2015, de 8 de janeiro, que “*aprova os estatutos da Comissão do Mercado de Valores Mobiliários*” (DR, n.º 5, 1ª série, pp. 225- 237).
- Portaria n.º 304-A/2015, de 22 de setembro, que “*define os modelos e as regras a que devem obedecer os artigos de uniforme, insígnias e equipamentos das polícias municipais*”, (DR, n.º 185, 1ª série, pp. 8428 (2) -8428 (12).



---

## OUTROS DOCUMENTOS OFICIAIS CONSULTADOS

- Manual de Operações da GNR, Vol. I, Lisboa, 1996.
- Manual de Operações da GNR, Vol. II, Lisboa, 1997.
- Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019, disponível em [www.peprobe.com/pt-pt/document/programa-do-xxi-governo-constitucional-2015-2019](http://www.peprobe.com/pt-pt/document/programa-do-xxi-governo-constitucional-2015-2019), Lisboa, 2015.
- Relatório Anual de Segurança Interna de 2014, Lisboa, Gabinete do SGSI, 2015.
- Relatório da Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, “*Segurança pública e desenvolvimento urbano Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), “Segurança pública e desenvolvimento urbano – A prevenção do crime através do espaço construído”*”, Lisboa, 2011.
- Relatório do Instituto Português de Relações Internacionais, da UNL, “*Estudo para a reforma do modelo de organização do sistema de segurança interna*”, Lisboa, 2006.



---

## OUTROS TRABALHOS CONSULTADOS:

- Gonçalves, P. J. M. (2008). “*Polícias Municipais: Que Regime?*” Trabalho individual. Lisboa: IESM.
- Pais, L. R. C. L. (2010). “*Polícia Municipal. Contributo para a revisão da Lei Orgânica.*” Dissertação para mestrado. Porto: FDUP.
- Monteiro, M. M. R. B. (2012). “*O papel das Polícias Municipais na prevenção do crime. Contributos e percepções da Polícia Municipal de Lisboa.*” Dissertação para mestrado. Lisboa: ISCSP.
- Caiado, R. A. R. (2013). “*O sentimento de insegurança e a sua interação com a criminalidade.*” Dissertação para mestrado. Lisboa: Universidade Autónoma de Lisboa.
- Amado, G. F. P. S. (2014). “*Medidas cautelares e de polícia: limites e competências da GNR como OPC de competência genérica.*” Trabalho individual. Lisboa: IESM.
- Amado, G. F. P. S. (2014). “*Polícia Municipal: Sobreposição ou complementaridade às Forças de Segurança.*” Trabalho individual. Lisboa: IESM.
- Amado, G. F. P. S.; Santos, P. G. S.; Silva, L. J. M. e Nunes, M.R. (2014). “*A GNR e a teoria “broken windows.”*” Trabalho de grupo. Lisboa: IESM.



## **WEBGRAFIA (Principais sites visitados, por ordem cronológica)**

[Http://www.cm-oeiras.pt/amunicipal/Seguranca/PoliciaMunicipal/Documents/RJPM%20-%202003.pdf](http://www.cm-oeiras.pt/amunicipal/Seguranca/PoliciaMunicipal/Documents/RJPM%20-%202003.pdf) - [consultado em 17 de março de 2015].

[Http://www.cm-lisboa.pt/viver/seguranca/policia-municipal](http://www.cm-lisboa.pt/viver/seguranca/policia-municipal) - [consultado em 18 de março de 2015].

[Http://www.legislacao.org/diario-primeira-serie/2002-02-18](http://www.legislacao.org/diario-primeira-serie/2002-02-18) - [consultado em 20 de março de 2015].

[Http://portalseg.ptsj.pt/index.php?option=com\\_content&view=section&layout=blog&id=22&Itemid=30](http://portalseg.ptsj.pt/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=22&Itemid=30) - [consultado em 20 de março de 2015].

[Http://www.gnr.pt/](http://www.gnr.pt/) - [consultado em 10 de abril de 2015].

[Http://www.psp.pt/Pages/defaultPSP.aspx](http://www.psp.pt/Pages/defaultPSP.aspx) - [consultado em 11 de abril de 2015].

[Http://www.psp.pt/Pages/apsp/quemsomos.aspx?menu=1&submenu=1](http://www.psp.pt/Pages/apsp/quemsomos.aspx?menu=1&submenu=1) - [consultado em 11 de abril de 2015].

[Http://www.sef.pt/documentos/56/LOSEF.pdf](http://www.sef.pt/documentos/56/LOSEF.pdf) - [consultado em 12 de abril de 2015].

[Http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/page.aspx](http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/page.aspx) - [consultado em 12 de abril de 2015].

[Http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/index.aspx?id\\_linha=6301&menu\\_posit ion=4128](http://www.sef.pt/portal/v10/PT/asp/organizacao/index.aspx?id_linha=6301&menu_posit ion=4128) - [consultado em 12 de abril de 2015].

[Http://www.sis.pt/pdfs/Lei\\_Organica\\_4-2004.pdf](http://www.sis.pt/pdfs/Lei_Organica_4-2004.pdf) - [consultado em 13 de abril de 2015].

[Http://www.pj.pt/](http://www.pj.pt/) - [consultado em 14 de abril de 2015].

[Http://www.sirp.pt/uploads/cms/pdf/3\\_Lei%20n\\_9\\_2007\\_19FEV.pdf](http://www.sirp.pt/uploads/cms/pdf/3_Lei%20n_9_2007_19FEV.pdf) - [consultado em 16 de abril de 2015].

[Http://www.act.gov.pt/\(pt-PT\)/Paginas/default.aspx](http://www.act.gov.pt/(pt-PT)/Paginas/default.aspx) - [consultado em 19 de abril de 2015].

[Http://www.concorrencia.pt/vPT/Paginas/HomeAdC.aspx](http://www.concorrencia.pt/vPT/Paginas/HomeAdC.aspx) - [consultado em 19 de abril de 2015].

[Http://www.asae.pt/](http://www.asae.pt/) - [consultado em 20 de abril de 2015].

[Http://www4.seg-social.pt/iss-ip-instituto-da-seguranca-social-ip](http://www4.seg-social.pt/iss-ip-instituto-da-seguranca-social-ip) - [consultado em 21 de abril de 2015].

[Http://www.amn.pt/Paginas/Homepage.aspx](http://www.amn.pt/Paginas/Homepage.aspx) - [consultado em 23 de abril de 2015].

[Http://www.portaldasfinancas.gov.pt/at/html/index.html](http://www.portaldasfinancas.gov.pt/at/html/index.html) - [consultado em 24 de abril de 2015].

[Http://www.igai.pt/Pages/default.aspx](http://www.igai.pt/Pages/default.aspx) - [consultado em 26 de abril de 2015].

[Http://www.policiajudiciaria.pt/PortalWeb/content?id=%7BA91EEC79-DE07-4F89-A4D7-20A9AFE553C6%7D](http://www.policiajudiciaria.pt/PortalWeb/content?id=%7BA91EEC79-DE07-4F89-A4D7-20A9AFE553C6%7D) - [consultado em 27 de abril de 2015].



[Http://www.cmvm.pt/pt/Pages/home.aspx](http://www.cmvm.pt/pt/Pages/home.aspx)- [consultado em 28 de abril de 2015].

[Http://www.igac.pt/-](http://www.igac.pt/) [consultado em 30 de abril de 2015].

[Http://os-opc.blogspot.pt/](http://os-opc.blogspot.pt/) - [consultado diversas vezes em abril de 2015].

[Http://www.dgsp.mj.pt/-](http://www.dgsp.mj.pt/) [consultado em 2 de maio de 2015].

[Http://www.anac.pt/vPT/Generico/Paginas/Homepage00.aspx](http://www.anac.pt/vPT/Generico/Paginas/Homepage00.aspx)- [consultado em 4 de maio de 2015].

[Http://www.erc.pt/-](http://www.erc.pt/) [consultado em 5 de maio de 2015].

[Http://www.srij.turismodeportugal.pt/pt/-](http://www.srij.turismodeportugal.pt/pt/-) [consultado em 6 de maio de 2015].

[Http://www.theatlantic.com/doc/198203/broken-windows](http://www.theatlantic.com/doc/198203/broken-windows) - [consultado em 18 de maio de 2015].

[Http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content\\_id=4134031](http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content_id=4134031)- [consultado em 18 de maio de 2015].

[Http://pt.slideshare.net/turma14EPAD/foras-policiais-em-portugal](http://pt.slideshare.net/turma14EPAD/foras-policiais-em-portugal) - [consultado em 20 de maio de 2015].

[Http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-iv-leis-criminais/leis-processuais/codigo-de-processo-penal/diplomas-que-publicam-](http://www.dgpj.mj.pt/sections/leis-da-justica/livro-iv-leis-criminais/leis-processuais/codigo-de-processo-penal/diplomas-que-publicam-) [consultado diversas vezes em maio de 2015].

[Http://www.theatlantic.com/doc/198203/broken-windows](http://www.theatlantic.com/doc/198203/broken-windows) - [consultado em 12 de junho de 2015].

[Http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1839.pdf](http://www.fd.unl.pt/Anexos/Investigacao/1839.pdf) - [consultado em 14 de junho de 2015].

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Leis\\_area\\_Defesa.aspx#15](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/Leis_area_Defesa.aspx#15)- [consultado em 15 de junho de 2015].

[Http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nmXTVvHkAXYJ:sigarra.up.pt/fdup/pt/publs\\_pesquisa.show\\_publ\\_file%3Fpct\\_gdoc\\_id%3D11456+&cd=9&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt](http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:nmXTVvHkAXYJ:sigarra.up.pt/fdup/pt/publs_pesquisa.show_publ_file%3Fpct_gdoc_id%3D11456+&cd=9&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt) - [consultado diversas vezes em junho de 2015].

[Https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:P%C3%A1gina\\_principal](https://pt.wikipedia.org/wiki/Wikip%C3%A9dia:P%C3%A1gina_principal) - [consultado diversas vezes em junho de 2015].

[Http://www.pordata.pt/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela](http://www.pordata.pt/Municipios/Ambiente+de+Consulta/Tabela) - [consultado diversas vezes em setembro de 2015].

[Https://dre.pt/](https://dre.pt/) - [consultado diversas vezes durante o ano de 2015].

[Http://www.cm-guimaraes.pt/pages/1058](http://www.cm-guimaraes.pt/pages/1058) - [consultado diversas vezes durante o ano de 2015].





---

[Http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#](http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#) -  
[consultado diversas vezes durante o ano de 2015].

[Http://www.pgdlisboa.pt/home.php](http://www.pgdlisboa.pt/home.php) - [consultado diversas vezes durante o ano de 2015].

[Https://pt.surveymonkey.com/summary/URnhqAloGKukJuZdM82w\\_2BLVw5CkwpV8NIuRDJtwVXAg\\_3D?utm\\_source=RPS](https://pt.surveymonkey.com/summary/URnhqAloGKukJuZdM82w_2BLVw5CkwpV8NIuRDJtwVXAg_3D?utm_source=RPS) - [consultado diversas vezes durante o ano de 2015].



## Apêndice 1 – Inquérito realizado pelos agentes da PMG

Exmo. (a) Senhor (a):

O presente questionário foi elaborado no âmbito de uma investigação para dissertação de Mestrado em Direito e Segurança, sobre o tema: a importância da Polícia Municipal na segurança. Noções e contributos da Polícia Municipal de Guimarães. Tem como objetivo recolher os seus contributos e perceções sobre o papel que desempenha enquanto agente da Polícia Municipal de Guimarães.

Ciente do proposto, não há respostas certas ou erradas relativamente a qualquer das questões ou afirmações, pretendendo-se apenas a sua opinião pessoal e sincera, decorrente da sua experiência profissional. Assim, todas são uma opinião válida e constituem uma importante mais-valia para o trabalho que estamos a realizar.

O inquérito não contém qualquer informação que permita identificar os inquiridos, sendo garantido o anonimato e a confidencialidade das respostas sendo os resultados do inquérito tratados de forma agregada.

Os dados sociográficos requeridos servem única e exclusivamente para a caracterização da amostra e tratamento estatístico.

O questionário é de resposta rápida e simples, com a duração de apenas 15 minutos.

O questionário pode ser acedido através do seguinte *link*:

<https://pt.surveymonkey.com/r/8JHWQ88>

No intuito de analisar e interpretar os dados recebidos, solicita-se o preenchimento do inquérito até dia 31 de julho de 2015.

Agradecendo desde já os contributos prestados, subscrevo-me respeitosamente.



## **I- Caracterização do efetivo**

1. Género
  - a. Masculino
  - b. Feminino
  
2. Idade \_\_\_\_\_ anos
  
3. Nível de escolaridade
  - a. 6º Ano
  - b. 9º Ano
  - c. 12º Ano
  - d. Frequência universitária
  - e. Licenciatura
  - f. Pós-graduação
  - g. Mestrado
  - h. Doutoramento
  
4. Residência
  - a. Concelho de Guimarães
  - b. Fora do concelho de Guimarães
  
5. Categoria profissional
  - a. Técnico superior de Polícia Municipal
  - b. Graduado coordenador
  - c. Agente graduado principal
  - d. Agente graduado
  - e. Agente de primeira
  - f. Agente de segunda
  
6. Antiguidade na profissão
  - a. Menos de 5 (cinco) anos
  - b. 5 (cinco) a 10 (dez) anos
  - c. Onze a quinze anos



- 
- d. Mais de quinze anos
7. Que atividade exercia antes de ingressar na Polícia Municipal de Guimarães (PMG)?
- a. Noutra Polícia Municipal
  - b. Câmara Municipal de Guimarães
  - c. Noutro organismo público
  - d. Por conta de outrem
  - e. Conta própria
  - f. Estudante
  - g. Desempregado
8. O que o levou a ingressar na PMG?
- a. Arranjar emprego
  - b. Vocação
  - c. Ganhar experiência para concorrer a outro emprego
  - d. Outra?\_\_\_\_\_
9. Como vê o seu futuro na PMG?
- a. Pretendo fazer carreira na PMG
  - b. Pretendo concorrer para outra Polícia Municipal
  - c. Pretendo concorrer para outra função na Câmara Municipal de Guimarães
  - d. Pretendo concorrer para outro organismo público
  - e. Outro. Qual?\_\_\_\_\_

## **II- Caracterização profissional**

10. Na sua opinião, os agentes que trabalham na PMG têm formação adequada para o desempenho das suas funções?
- a. Sim
  - b. Não



11. Quais as atividades que mais desenvolve durante o dia-a-dia?

- a. Regularização rodoviária
- b. Fiscalização de estabelecimento
- c. Ocupação de espaços públicos
- d. Outro\_\_\_\_\_

12. Qual o seu atual nível de motivação no exercício das suas funções?

- a. Muito motivado (a)
- b. Motivado (a)
- c. Pouco motivado (a)

13. Considera que a Lei-Quadro das PM (Lei n.º 19/2004, de 20 de maio) lhe atribui as competências necessárias para o desempenho das suas funções?

- a. Adequado
- b. Suficiente
- c. Insuficiente

### **III- Papel da PMG na segurança**

14. Considera Guimarães um concelho seguro?

- a. Sim
- b. Não

15. Considera que as ações de melhoria no ambiente físico do concelho, nomeadamente a remoção de viaturas abandonadas na via pública, têm efeito na diminuição da criminalidade?

- a. Sim
- b. Não

16. Sinalize 2 (duas) situações que para si podem ser mais facilitadoras do crime:

- a. Edifícios vandalizados/vidros partidos
- b. Viaturas abandonadas na via pública
- c. Arrumadores de automóveis



- d. Ruas sujas com lixo
  - e. “*Grafitis*”
  - f. Edifícios abandonados
  - g. Ruído
  - h. Beber bebidas alcoólicas na via pública (“*botéllon*”)
  - i. Construções clandestinas
  - j. Prostituição
  - l. Outra. Qual?\_\_\_\_\_
17. Que estratégias entende possam ser adotadas pela PMG, para prevenir as incivilidades como o vandalismo, carros abandonados na via pública e “*graffitis*”?
- a. Os agentes terem mais competências legais
  - b. Ser uma estratégia do Presidente da Câmara, utilizar a PMG para prevenir as incivilidades
  - c. Os agentes terem maior iniciativa
  - d. Outra. Qual?\_\_\_\_\_
18. Qual acha que tem sido o seu papel no combate às incivilidades?
- a. Tenho desempenhado um bom trabalho
  - b. Falta-me iniciativa
  - c. Não estou vocacionado nessa área
  - d. Não me tem sido ordenada essa missão
  - e. Outra. Qual?\_\_\_\_\_
19. Para si, qual a importância da PMG na prevenção do crime em geral?
- a. Muita importância
  - b. Alguma importância
  - c. Pouca importância
20. Considera suficiente a colaboração institucional com as Forças de Segurança (PSP e GNR) do concelho?
- a. Sim
  - b. Não



21. No seu entendimento, que outras competências poderiam ser conferidas por lei às PM, que considere que a PMG estaria apta a desempenhar?
- a. Desenvolvimento de ações de investigação criminal
  - b. Garantir a segurança dos espetáculos, nomeadamente desportivos
  - c. Notificações judiciais
  - d. Outra. Qual? \_\_\_\_\_

#### **IV- Opinião sobre a perceção da PMG**

22. No seu entender, qual é a sua perceção sobre o conhecimento que os cidadãos têm sobre as atribuições das Polícias Municipais em geral?
- a. Conhecem bem
  - b. Conhecem
  - c. Têm uma ideia
  - d. Desconhecem
  - e. Não tem opinião
23. No seu entender a população respeita o trabalho da PMG?
- a. Respeita muito
  - b. Respeita
  - c. Respeita pouco
24. Em que medida acha que os cidadãos do concelho estão satisfeitos com a atuação da PMG?
- a. Muito satisfeitos
  - b. Satisfeitos
  - c. Insatisfeitos
  - d. Não tem opinião



## **Apêndice 2 – Entrevista ao coordenador da PMG – Graduado-coordenador Henrique Araújo**

**DATA: 04.05.2015**

**10H30 – 12H30**

### **GUIÃO DE ENTREVISTA**

**Questão 1** – Em que data ingressou na Polícia Municipal de Guimarães (PMG) e que função tem desempenhado?

Ingressei na PMG na sua criação em 2003. Exerci funções de adjunto do comandante até 2006 e daí até agora funções de coordenador.

**Questão 2** – Exercia outras funções na autarquia de Guimarães, antes de ingressar na Polícia Municipal (PM)?

Era fiscal de uma PM da CM desde 1991. Era uma PM administrativa. Era um fiscal municipal fardado, à semelhança de Fafe e Braga, que também tinham. Fiscalizava as posturas municipais, licenciamentos de obras e estabelecimentos. Eramos cerca onze fiscais e eu fui o único que veio para a PM, os restantes dez ficaram como fiscais e só a passagem à reforma é que este corpo se veio a extinguir, uma vez que em Guimarães continuou a haver fiscais municipais.

**Questão 3** – Considera que a Lei-Quadro das PM (Lei n.º 19/2004, de 20 de Maio), lhe atribui as competências necessárias para o desempenho das suas funções?

Considero suficiente, embora para cumprir o que lá está, precisava de mais efetivo, a fim de fazer o que lá está previsto.

Falta algo ao nível da carreira de polícias, uma vez que é uma carreira pouco atrativa. Os agentes entram na carreira e tentam sair à primeira oportunidade para o serviço público. Ao fim de 1 (um) ou 2 (dois) anos tentam ir para outros organismos públicos: PSP, PJ ou mesmo as Finanças.





Os ordenados são de cerca seiscentos euros, a trabalhar sábados e domingos, o que não é bom. Salário é pouco atrativo. Por outro lado, há pouca progressão de carreira. Em dez anos os agentes só progrediram uma vez.

**Questão 4** – Tendo em conta as competências da PMG, quais atividades que são mais desenvolvidas no dia-a-dia?

Fiscalização de trânsito, horários de estabelecimentos (embora agora com menos competências), ocupação de espaço público e obras.

**Questão 5** – Era convicção da autarquia, que a criação PMG iria permitir superar uma das maiores dificuldades com que o poder local então se debatia, nomeadamente a oportuna e eficaz execução dos atos administrativos, em particular a decisão das decisões das autoridades municipais, quanto ao domínio do urbanismo da construção e do ambiente. Entende que este desiderato tem sido atingido?

Entendo que a PMG permitiu uma maior rapidez na resolução dos atos administrativos, nomeadamente as selagens a determinadas ocorrências, sob ordens administrativas, em particular de obras ilegais, ou funcionamento ilegal.

**Questão 6** – Relativamente à proteção civil municipal, entende que desde a criação da PMG, se tem melhorado a capacidade de resposta na prevenção ou no auxílio aos munícipes afetados por acidentes graves, catástrofes ou calamidades? Em que aspetos?

Sim, sem dúvida. Uma vez que a PMG tem uma forte ligação com a Proteção Civil Municipal (ainda mais agora que dependem da mesma verbação), normalmente é a primeira a ser alertada sobre alguma destas ocorrências.

Nesta ida ao local, fazemos a primeira triagem, isto é, se vale a pena chamar os bombeiros, jardineiros, etc.

**Questão 7** – Considera suficiente a colaboração institucional das Forças de Segurança (PSP e GNR)? De que forma se concretiza?



Considero suficiente a colaboração, nomeadamente nos grandes eventos, como provas desportivas e festividades. Por outro lado, julgo que deveria haver maior troca de informações.

**Questão 8** – Qual a importância da PMG na prevenção do crime em geral?

A PMG tem uma função preventiva natural, uma vez que tem muitos agentes a circular nas ruas e isso dissuade, desde logo. Por outro lado as rondas noturnas que costuma fazer aos edifícios da CM e escolas. Chegam inclusive a fazer inúmeras detenções por furtos a estes edifícios.

**Questão 9** – Que estratégias podem ser adotadas pela PMG, para prevenir as incivilidades, como o vandalismo, carros abandonados na via pública e “*graffitis*”?

Fazer vigilância. Em 2014 foram resolvidas pela PMG a situação de cento e setenta e quatro viaturas que se encontravam abandonadas na via pública.

Os “*graffitis*” não são uma realidade no concelho de Guimarães.

**Questão 10** – No seu entendimento, que outras competências poderiam ser conferidas por Lei à PM, que considere que a PMG estaria apta a desempenhar?

As notificações judiciais, que poderiam libertar a PSP e a GNR para outro tipo de funções. Por outro lado, antigamente havia notificações de outras câmaras e agora já não há tantas.



### **Apêndice 3 – Entrevista ao Dr. António Magalhães (PC da CMG entre 1989 e 2013 e atual presidente da AMG)**

**DATA: 10.07.2015**

**10H00 – 12H30**

## **GUIÃO DE ENTREVISTA**

### **Questão 1 – Como surgiu a ideia de criar a PMG?**

A ideia surgiu porque de uma forma, um pouco digamos, sem formalismo, apareceu em primeira instância, a CM de Fafe com a sua PM. Mas o suporte legal da PM de Fafe não era extensível a todos os outros municípios. Foi uma exceção aparente que houve ali, que não era fácil levar à prática noutros pontos do país.

Assim iniciámos reuniões com o na altura Ministro da Administração Interna, Jorge Coelho em que fomos percebendo as fragilidades que certos elementos da PSP revelavam e que eram difíceis de alterar já nesse período, o que levou a que fossem criados movimentos, em cidades com alguma dimensão, a fim de se ver da possibilidade em se criar a PM.

Eu próprio fui escolhido para um grupo de trabalho que incluía os responsáveis de outros concelhos nacionais, que incluía elementos de outros países, nomeadamente de Espanha, França e Itália. Esta comissão reunia-se habitualmente em Lisboa, para ver em moldes com que suporte legal era possível dar corpo a essa pretensão de muitos municípios, para criação da PM. Deste modo, foi nesta altura que também aderimos a esta causa.

### **Questão 2 – Quais foram os principais entraves à criação da PMG?**

Os entraves foram de uma forma mitigada, mas que se sentiam naquele grupo de trabalho e eram a espécie de confronto, no sentido simbólico da palavra, com aquilo que eram na altura, em particular os poderes da PSP e porventura também da GNR, mas mais da PSP. Houve muitos cuidados para tentar encontrar de uma forma objetiva aquilo que era o papel interventivo da PM e aquilo que era o papel



da PSP, o que mesmo com pontos elementares mais negativos, estou convencido que isso foi conseguido.

Nalguns pontos do país houve algumas resistências e foi preciso termos muito cuidado, trabalhando com as lideranças da PSP em conjunto com a câmara municipal, para não deixar que um ou outro elemento porventura mais sensível a estas causas, criassem elementos negativos, porque a PMG não podia ser desrespeitada mas também não podiam intervir para além do seu papel, daquilo que era as suas competências.

Isso foi a minha maior preocupação em várias fases do processo, que era não extravasar as suas competências, porque simplesmente não o podiam fazer. Havia necessidade em ter sempre um aspeto dialogante e complementar daquilo que era a PMG e intervir naquilo que eram os objetivos principais para a qual foi criada.

Isso foi um dos papéis que aprenderam durante os 6 (seis) meses da sua formação em Lisboa e Porto e isso de algum modo foi conseguido.

**Questão 3** – Na criação da PMG, optou por transitar os fiscais municipais para a PMG? Porquê?

Nunca integrei formalmente os antigos fiscais na PMG, porque eram um problema quando cheguei em 1989 à CMG e assim optámos por não o fazer.

**Questão 4** – Que constrangimentos e dificuldades encontrou ao funcionamento da PMG?

Eu penso que não funciona mal, mas há um certo laxismo, uma vez que a maior parte das pessoas que entraram na PMG, são pessoas com habilitações académicas acima da média e quando chegam e assumem as suas responsabilidades como PM, a grande preocupação é tentar dar o salto interno ou externo para outro tipo de atividade.

Por exemplo se é através de um concurso, como alguns fizeram, em que vão por exemplo para a PJ, até compreendo, mas agora pedirem para outra PM, só porque fica mais próxima do local onde vivem, isso é muito desagradável. Isso foi dos maiores problemas que senti e hostilizo, uma vez que fica caro a cada um de nós



formar um PM e oferecê-lo de bandeja a outro município, não pode ser, porque não é boa gestão e porque nos fazem falta.

As lideranças são outro problema. Presumo que a legislação tem esse vazio. A PMG deveria ter um líder, que em função das exigências para ser líder, das competências para ser líder, bem como de formação específica para ser líder, pudesse assumir esse ascendente sobre os demais, à semelhança do que sucede nas forças militares e nas FS. Isso para mim é uma falha.

Chegamos a requisitar oficiais à PSP, mas a certa altura isso tornou-se inviável, porque as pessoas não aceitam este cargo devido aos constrangimentos que lhes trás na carreira.

**Questão 5** – Era convicção da autarquia, que a criação PMG iria permitir superar uma das maiores dificuldades com que o poder local então se debatia, nomeadamente a oportuna e eficaz execução dos atos administrativos, em particular à decisão das autoridades municipais, quanto ao domínio do urbanismo da construção e do ambiente. Entende que este desiderato foi atingido?

A PMG faz um bom trabalho no apoio às decisões das autoridades municipais e assim este procedimento tornou-se mais eficaz. Na defesa do ambiente e do urbanismo, considero que não serão tão assertivos, porque os agentes não gostam de conflitar com os cidadãos. Mas têm de o fazer, porque se forem interessados têm de proteger os cidadãos mais frágeis, nos seus aspetos do quotidiano, mas também têm de interagir com aquilo que são as pretensões do município e do país. Nas questões de trânsito assumem o seu papel, embora relativamente à fiscalização de parómetros não gostam muito de intervir.

**Questão 6** – Relativamente à proteção civil municipal, entende que desde a criação da PMG, melhorou a capacidade de resposta na prevenção ou no auxílio aos munícipes afetados por acidentes graves, catástrofes ou calamidades? Em que aspetos?

A PMG cumpre um bom papel relativamente na questão da proteção civil.

**Questão 7** – Mediante protocolo do Governo com o município, as PM podem proceder à execução de comunicações, notificações e pedidos de averiguações por ordem das



autoridades judiciais e de outras tarefas locais de natureza administrativa. Este protocolo chegou a ser equacionado?

Nunca foi equacionado. Do meu ponto de vista tal situação não é viável.

**Questão 8** – Considerava suficiente a colaboração institucional entre FS (PSP e GNR)? De que forma se concretizava?

Neste momento considero que está estabilizado. Ao início alguns agentes, embora tivessem apenas 6 (seis) meses de formação, queriam dar nas vistas, e houve algumas chatices, em particular com a PSP, mas consegui através de conversas com os comandantes locais sanar essas situações e com o tempo fomos estabilizando essa situação.

**Questão 9** – Para uma boa interligação entre as FS e a PMG, considera suficiente as reuniões efetuadas no âmbito dos CMS?

Considero que estas reuniões são muito rotineiras, não são o modelo mais eficaz para uma concertação dos serviços para melhoria da segurança das populações. Não sei se este tipo de reuniões tem um contributo que se possa produzir numa melhoria na segurança do concelho, julgo que não se tiram conceitos ou ideias que possam ser úteis.

**Questão 10** – Que a importância atribui à PMG, acerca da prevenção do crime em geral?

Quanto à prevenção dos crimes, como sabe não fazem muito. Nunca quis conflitos com a PSP. Os agentes podem por exemplo passar junto a uma escola e perceber que há um caso de droga, mas nestes casos as indicações que os agentes têm é informar o seu comandante, para que possamos passar a informação para às FS.

**Questão 11** – Que estratégias podem ser adotadas pela PMG, para prevenir as incividades, como o vandalismo, carros abandonados na via pública e “*graffitis*”?



Temos um programa na CMG, que resolve o problema dos “*graffitis*”. Quanto aos carros abandonados, normalmente os agentes visualizam esse problema e remetem a informação para o respetivo serviço que posteriormente resolve essa situação.

Outro aspeto importante para os agentes poderem prevenir estas incivilidades, é o facto de tem de partir deles próprios, isto é, os agentes têm de ser mais interventivos. Sabem quais são os pontos nevrálgicos onde devem intervir. No trânsito, nos ajuntamentos suspeitos e portanto e se fizerem o trabalho de casa, como lhes compete fazer, farão um bom trabalho. Devem comunicar essas situações ao comandante que faz chegar à respetiva secção, para que se resolva com celeridade o problema.

**Questão 12** – No seu entendimento, que outras competências poderiam ser conferidas por Lei à PM, que considere que a PMG estaria apta a desempenhar?

Para se conferir outro tipo de competências à PM, tinha de ser algo bem trabalhado para o efeito, com uma comissão ao nível nacional com pessoas que dominassem a realidade da PSP e da GNR, bem como da PM e encontrar hipotéticas alternativas de complementaridade que não ferissem aquilo que é fundamental. Estas forças como outras quaisquer noutros países não podem permitir o conflito entre as partes, porque é prejudicial para ambos.

Tendo em consideração o interesse da comunidade e a execução de um trabalho profícuo, esta comissão deveria analisar o que seria possível alterar, juntando os representantes destas 3 (três) forças e ver se é possível conceder mais algumas competências às PM.

No entanto sou de opinião que naquilo que alguns elementos da PM desejam, que é a investigação criminal, não lhes deveria ser cometido, porque não concordo com a utilização dos elementos da PM neste tipo de ações.